



**MINISTERE DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE  
ET DE LA DECENTRALISATION**

**Etude sur**

**LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT  
DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

**RAPPORT FINAL**

**Novembre 2011**

Ont contribué à ce rapport : Emmanuel Pousse (chef de mission),  
Maurice Hountondji, Ahmédou Tall, Alpha Mamadou Baldé.

Les cadres suivants du Ministère ont participé aux enquêtes : Sory  
Camara, Abdoulaye Doumbouya, Abdoulaye Guimbo.

Table des matières

<b>Résumé exécutif</b> -----	<b>8</b>
<b>1ere partie : analyse de l'existant et des besoins</b> _____	<b>12</b>
<b>1 Cadrage de l'étude</b> _____	<b>12</b>
<b>1.1 Contexte et enjeux</b> _____	<b>12</b>
<b>1.2 Cadrage de l'étude et méthodologie</b> _____	<b>13</b>
<b>1.3 Catégorisation des collectivités et échantillon</b> _____	<b>14</b>
<b>1.4 Présentation du rapport</b> _____	<b>18</b>
<b>2 Analyses sectorielles</b> _____	<b>18</b>
<b>2.1 Santé</b> _____	<b>18</b>
<b>2.2 Education</b> _____	<b>22</b>
<b>2.3 Urbanisme</b> _____	<b>25</b>
<b>2.4 Hydraulique</b> _____	<b>30</b>
<b>2.5 Développement rural</b> _____	<b>33</b>
<b>2.6 Mines</b> _____	<b>35</b>
<b>2.7 Récapitulatif pour les secteurs clés</b> _____	<b>38</b>
<b>3 Analyse des programmes</b> _____	<b>39</b>
<b>3.1 Programme d'Appui aux Communautés Villageoises</b> _____	<b>39</b>
<b>3.2 Programme de Développement Local et de Gouvernance</b> _____	<b>42</b>
<b>3.3 Projet de Développement Social et Durable en Haute et Moyenne Guinée</b> _____	<b>45</b>
<b>3.4 Faisons Ensemble</b> _____	<b>47</b>
<b>3.5 PDU3</b> _____	<b>50</b>
<b>3.6 Programme d'Appui à la Consolidation du Processus de Décentralisation</b> _____	<b>52</b>
<b>4 Analyse des comptes des collectivités</b> _____	<b>53</b>
<b>4.1 Analyse de la base de données</b> _____	<b>53</b>
<b>4.2 Analyse de la fiscalité</b> _____	<b>59</b>
<b>5 Constats sur les capacités des collectivités de l'échantillon</b> _____	<b>66</b>
<b>5.1 Les élus</b> _____	<b>66</b>
<b>5.2 Organisation de la collectivité et personnel</b> _____	<b>69</b>
<b>5.3 Tenue des documents et gestion</b> _____	<b>73</b>
<b>5.4 Exercice de la maîtrise d'ouvrage</b> _____	<b>76</b>
<b>6 Besoins issus des PDL et réalisations</b> _____	<b>77</b>
<b>6.1 Analyse des PDL</b> _____	<b>77</b>
<b>6.2 Les réalisations</b> _____	<b>78</b>
<b>7 Simulation des besoins de financement</b> _____	<b>81</b>

7.1	Démarche de simulation	81
7.2	Hypothèse haute	84
7.3	Hypothèse moyenne	85
7.4	Hypothèse basse	86
7.5	Consolidation des besoins de financement	87
2 <sup>ème</sup>	partie : conception du mécanisme de financement	89
8	<i>Panorama des instruments de financement des collectivités en Afrique</i>	90
8.1	L'ANICT au Mali	90
8.2	Le FADeC au Bénin	91
8.3	Le LGDP en Ouganda	93
8.4	Le DACF du Ghana	94
8.5	Le FEICOM au Cameroun	94
8.6	Quelques autres expériences en bref	96
9	<i>Le FDL : Quel objectif, quels principes retenir</i>	97
10	<i>Analyse des options possibles</i>	99
10.1	les options possibles : avantages et inconvénients	99
11	<i>Le Fonds de Développement Local, choix retenu à l'atelier (13,14 octobre 2011)</i>	111
11.1	Statut et missions de l'EPA FDL	111
11.2	Organisation de « l'EPA-FDL »	113
11.3	Abondement du « FDL »	113
11.4	Péréquation et mécanisme de répartition	115
11.5	Conditions d'éligibilité et contribution	117
11.6	Mécanisme d'octroi et de décaissement	117
11.7	Suivi et contrôle	119
11.8	L'appui technique	122
12	<i>Les chantiers connexes prioritaires : réforme de la fiscalité locale et transferts sectoriels</i>	123
12.1	Pistes concernant la fiscalité locale	123
12.2	Les transferts sectoriels : passage obligé pour réussir la décentralisation	125
13	<i>Proposition de plan de mise en œuvre</i>	127
13.1	Phase de validation et d'instruction	128
13.2	Phase d'opérationnalisation	129

## Annexes

## Remerciements

L'équipe tient à remercier l'ensemble des cadres du MATD qui ont soutenu ses efforts pour mener à bien ce travail qui concrétise une priorité de la Lettre Nationale de Politique de Décentralisation et de Déconcentration, LPN, à savoir la mise en place d'un instrument de financement des collectivités.

Nos remerciements s'adressent particulièrement à son Excellence, M. Alhassane CONDE, Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, M. Yamori CONDE, Secrétaire Général du MATD, M. Abdoulaye KABA, coordonateur du Programme PADC et Directeur National de la Décentralisation, et son équipe, M. Ismaël CAMARA, Directeur National du Développement Local et en charge du pilotage de cette étude et son équipe ainsi que M. Fadama Itala Kourouma, actuellement Directeur National de l'Administration Territoriale et initiateur de cette étude.

Nous remercions l'association des maires ainsi que les maires et présidents de CRD rencontrés, les élus, le personnel de l'administration territoriale ainsi que l'ensemble des personnes rencontrées pour leurs conseils et leurs disponibilités.

Nous remercions aussi les programmes partenaires qui ont aidé au bon déroulement de ce travail notamment le PACV, le PDLG, le PDSO ainsi que les responsables des départements ministériels qui nous ont reçus.

Ce travail est l'aboutissement des échanges avec à l'ensemble de ces personnes rencontrées. Nous espérons que ce rapport répondra à leur attente.

Nous remercions enfin la Délégation de l'Union Européenne qui a financé et soutenu ce travail dans le cadre du Programme d'Appui à la Consolidation de la Décentralisation.

N.B. Le sigle de CRD a été conservé car l'analyse portait sur la période passée, sachant que pour l'avenir le terme à retenir sera Communes Rurales (CR).
---

## Sigles et acronymes

ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ADC	Agent de développement communautaire
ADM	Agence de Développement Municipal
AFD	Agence Française de Développement
AGETIP	Agence d'exécution des Travaux d'Intérêt Public
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
AO	Appel d'offres
APEAE	Association des Parents et Amis de l'Ecole
BAD	Banque Africaine de Développement
BED	Bureau d'Entraide pour le Développement
BET	Bureau d'Etudes Techniques
BM	Banque Mondiale
BND	Budget National de Développement
CA	Compte Administratif
CAC	Centimes Additionnels Communaux (Cameroun)
CASP	Comité d'Approbation des Sous-Projets
CBG	Capacity Building Grant
CC	Conseil Communal
CDE	Comité de Développement de l'Ecole
CECI	ONG Canadienne
CIP	Centre d'Information de Proximité
Cky	Conakry
CL	Collectivité Locale
COC	Chargé de l'Organisation des Collectivités
COGES	Comité de gestion
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
COSA	Comités de gestion de la santé
CPD	Comité Préfectoral de Développement
CR	Commune Rurale
CRD	Communauté Rurale de Développement (ancienne appellation de la CR)
CSB	Centre de Santé de Base
CSE	Cellule Suivi Evaluation
CU	Commune Urbaine
CU. In	Commune urbaines de l'intérieur
CU. Rad.	Commune urbaine chef lieu de région administrative
CVEP	Comité Villageois d'Entretien des Pistes
DACF	District Assembly Commond Fund
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DDT	Droit de Tirage
DEL	Développement économique local
DMR	Directeur des Micro Réalisations et des mouvements associatifs
DND	Direction Nationale de la Décentralisation

DNDL	Direction Nationale du Développement Local
DP	Diagnostic participatif
EMP	Equipes mobile pluridisciplinaire
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
ERA	Equipe régionale d'appui
FAD	Fonds Africain de Développement
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FDE	Fond dde Développement Economique
FDL	Fonds de Développement Local
FDS	Fonds de Développement Social
FEC	Fonds d'Equipement Communal
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
FEICOM	Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FER	Fonds d'entretien routier
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FIL	Fond d'investissement local
FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
FPDCT	Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales
FRAR	Fonds Régionaux d'Aménagement Ruraux
GIS	Guichet d'Interventions Spéciales
GNF	Franc guinéen
IDA	Agence de Développement Internationale
IG	Inspection Générale
IMDL	Impôt Minimum de Développement Local
LDG	Local Development Grant
LGDP	Local Government Development Project
LPN	Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local
LPSE	Lettre de Politique Sectorielle de l'Education
MATD	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MDDL	Ministère de la Décentralisation et du Développement Local
MEF	Ministère des Finances et de l'Economie
MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
MO	Maîtrise d'Ouvrage
NLPDA	Nouvelle Lettre de Politique de Développement Agricole
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAC	Programme d'Appui Communal
PACPD	Programme d'Appui à la Consolidation du Processus de Décentralisation
PACV	Programme d'Appui aux Communautés Villageoises
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PA-LPN	Plan d'action pour la mise en œuvre de la Lettre de Politique Nationale de

	Décentralisation et de Développement Local
PAM	Programme d'Ajustement Municipal
PDL	Plan de Développement Local
PDLG	Programme de Développement Local en Guinée
PDSD-HMG	Programme de Développement Social et Durable en Haute et Moyenne Guinée
PDU	Projet de Développement Urbain
PIL	Programme d'Investissement Local
PIP	Programme d'investissement prioritaire
PME	Petite et moyenne entreprise
PNAEPA	Programme national d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural
PNIR	Programme National des Infrastructures Rurales
PNUD	Programme des Nations Unies Pour le Développement
PRODOC	Document de programme
PSE	Programme Sectoriel Education
PTF	Partenaires techniques et financiers
RESEN	Rapport d'état du système éducatif national
Rgn	Région
RH	Ressources humaines
S&E	Suivi et Evaluation
SAFIC	Système d'Analyse Financière des Collectivités Locales
SEG	Société des Eaux de Guinée
SERACCO	Service Régional d'Appui aux Collectivités et de Coordination des ONG
SGC	Secrétaire Général Communal
SGID	Système de Gestion de l'Information pour la Décentralisation et le Développement Local
SIG	Système d'Information Géographique
SNAPE	Service National d'Aménagement des Points d'Eau
SPD	Service Préfectoral de Développement
SPE	Service public de l'eau
SSE	Système de Suivi Evaluation
STD	Service Technique Déconcentré
TdR	Termes de référence
TDRL	Taxe de développement local
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TUV	Taxe Unique sur les Véhicules
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	Unités de Compte
UCP	Unité de Coordination de Projet
UE	Union Européenne
UGP	Unité de Gestion du Projet
UNCDF	Fonds des Nations Unies pour le Développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## Résumé exécutif

### Cadrage de l'étude et méthodologie

Le présent travail de conception de l'instrument de financement des collectivités s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local. Cette lettre contient cinq axes stratégiques dont un est consacré au financement de la décentralisation. Cet axe stratégique prévoit :

- Adoption du principe de transférer aux CL un pourcentage minimum du budget de l'Etat afin que celles-ci puissent assumer leur fonctionnement de base et la prise en charge des compétences transférées.
- Clarification et simplification de la fiscalité locale afin de faciliter la collecte et le recouvrement des impôts et taxes.
- Amélioration des recettes locales des CL en optimisant le potentiel local et en accompagnant les CL dans ce domaine.
- Mise en place d'un mécanisme de financement des CL facilitant la mobilisation et la redistribution des ressources financières à leur profit dans une logique de péréquation.

La conception de cet instrument de financement est l'aboutissement d'une démarche de travail menée en plusieurs étapes comprenant l'analyse des besoins de financement par secteur, l'analyse des expériences en Guinée d'appui technique et financier aux CL, l'analyse des comptes administratifs des CL, la simulation des besoins de financement des collectivités, la capitalisation des enseignements des mécanismes existants dans d'autres pays aux problématiques proches de la Guinée, un travail sur les différentes options de montage possibles et enfin le choix du dispositif répondant aux spécificités de la Guinée.

Ce travail, piloté par le MATD, a été mené de manière participative et suivi par un groupe de travail regroupant des représentants des élus, des différents ministères et des programmes d'appui aux collectivités. Un atelier en fin de processus (13 et 14 octobre 2011) a permis de faire le choix dans les options de montage et d'adopter le mécanisme présenté dans le cadre de ce rapport.

### L'analyse sectorielle : des transferts non effectifs

Le travail sur l'analyse des secteurs clés concernés par les transferts de compétences (santé, éducation, hydraulique, pistes, urbanisme) a permis de faire le point sur l'état des transferts dans ces secteurs ainsi que les problématiques se posant. Une approche des besoins de financement des collectivités en lien avec les transferts prévus dans le code des CL a été opérée en fonction des données disponibles. Ce travail montre un retard important des secteurs pour avancer dans ces transferts et la nécessité de définir rapidement une stratégie de transfert des ressources sectorielles dans le cadre d'un plan de décentralisation et de déconcentration, tel que le prévoit la lettre de politique. L'analyse des données issues des « costing » OMD ainsi que des ministères sectoriels a permis d'approcher un besoin de financement de 260 000 GNF/hbt/an sur 10 ans pour couvrir les charges récurrentes et les dépenses en capital dans les domaines qui seront partagés avec les collectivités. Les données existantes ne permettent pas de faire une coupure nette entre ce qui relèvera des collectivités et ce qui restera aux ministères.

### L'analyse des projets : des résultats positifs en matière d'accompagnement de la MO communale

L'analyse des principaux projets et programmes en appui aux collectivités locales montre une diversité d'approche, mais surtout des résultats positifs obtenus par des projets tel le PACV, le PDLG ou encore Faisons Ensemble qui se placent en accompagnement des collectivités avec un respect de leur prérogative de maître d'ouvrage. L'accompagnement technique des CL dans une phase d'apprentissage de cette maîtrise d'ouvrage est déterminante, ces programmes ont encore à jouer un rôle important dans ce sens, notamment avec la mise en place de ce nouveau mécanisme de financement et en complémentarité avec la mise en place du dispositif d'ingénierie de formation.



### L'analyse des comptes des collectivités : un déficit structurel des ressources

Un travail de compilation et d'analyse de 550 comptes administratifs couvrant la période de 2005 à 2009 et les différentes catégories de collectivités a été effectué. Il ressort de faibles recettes de fonctionnement allant pour 2009 de 7200 GNF/hbt. sur Conakry à 1800 GNF/hb dans les CRD les plus pauvres. Ces recettes dépendent à 90 % des ressources propres avec une part prédominante de la fiscalité locale. Pour les petites CRD rurales, ces recettes dépendaient à plus de 80 % de l'impôt minimum sur le développement local (IMDL). Les CU de faible importance dépendent de l'IMDL et de la patente, alors que les chefs lieu de région vivent de la TPU amis aussi de la TUV, des patentes et de l'IMDL. Les communes de Conakry vivent sur les taxes foncières. Les transferts de l'Etat sont quasi nuls. Les dépenses de fonctionnement sont logiquement faibles, inférieures à 2000 GNF/hbt, sauf pour les grandes communes urbaines (de 5000 à 7000 GNF/hbt.). Les recettes d'investissements varient de 2000 à 4400 GNF par hbt pour les CRD en 2009 et sont de 3000 GNF/hbt pour les grandes communes urbaines. Les dépenses d'investissements sont du même ordre. On retiendra les incidences négatives qu'aura la suppression de l'IMDL sur les CRD. Si une marge de manœuvre existe en termes d'amélioration des ressources, il reste que sans dotations structurelles de l'Etat aux collectivités, celles-ci ne sont pas en mesure d'assumer leurs fonctions. Un sous-chapitre du rapport traite spécifiquement de la fiscalité.

### L'analyse des RH des collectivités et des capacités de gestion : des limites dues à l'insuffisance de ressources budgétaires

Dans l'échantillon de CL enquêtées, les élus des CRD sont composés majoritairement d'agriculteurs (63%) alors que dans les villes les enseignants et cadres représentent près de la moitié des élus. Si les présidents des CRD ont un niveau du secondaire à 50 %, on note que 65 % des conseillers sont analphabètes. Dans les villes, la donne est différente, plus de 30 % des maires ont un niveau d'études supérieures, 45 % des conseillers ont un niveau du secondaire ou d'études professionnelles, 25 % ont fait des études supérieures. Le niveau du personnel est généralement satisfaisant pour les postes de SG et de receveur, la majorité a fait des études supérieures. Mais le personnel des CRD est réduit à 4 ou 5 agents dont le SG et le receveur communautaire, alors que les grandes communes urbaines sont mieux dotées notamment avec des services techniques dont un personnel affecté à la voirie. Les faibles ressources budgétaires des CL constituent un handicap pour permettre aux CL de se doter de personnel en nombre et niveau suffisant.

Si les documents de gestion de base sont tenus (comptes administratif budget primitif, budget révisé suite au collectif budgétaire, journaux, registres des titres de recettes), on note que dans plusieurs collectivités ces journaux ne sont pas systématiquement à jour et que d'autres documents sont rarement tenus (documents d'engagement des dépenses, annexes des comptes administratifs, registres de valeurs inactives et du patrimoine). Les permutations récentes des SG et des receveurs communautaires et l'existence de postes de receveurs non pourvus, ont influé négativement sur la tenue et la gestion des collectivités.

### Des CL qui font des efforts d'investissement

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités pour la réalisation de leurs investissements est très variable avec trois cas de figure. Si la réalisation par la CL de son investissement est faite sur fonds propres, les maires font au mieux de leur capacité, cela se traduit par de simple gré à gré avec une entreprise et une difficulté de suivi de la réalisation. Si l'investissement se fait sur financement extérieur avec l'accompagnement rapproché d'un projet qui met la CL est situation de MO, on constate un réel apprentissage, les résultats sont encourageants en termes de gestion des fonds confiés à la CL. Le troisième cas de figure concerne les réalisations sur financements extérieurs par des équipes de projet en substitution des CL. Il n'y a pas de création de capacité dans ce cas.

L'analyse des réalisations sur 38 CL de l'échantillon enquêté fait ressortir que sur la période 2006-2010 l'exécution en moyenne de 9 réalisations par CL, avec une forte dominante dans l'éducation. Les financements proviennent à 70 % de partenaires extérieurs, 8 % de l'Etat, 5 % de la population et 17 % des collectivités. Cela représente une moyenne de 6400 GNF par hbt., chiffre supérieur au résultat de l'analyse des comptes administratifs du fait que certains investissements sur financement extérieurs ne sont pas inscrits dans ces comptes. Ce constat démontre que malgré la faiblesse des ressources, les équipes communales se mobilisent pour investir et améliorer l'accès aux services sur leurs territoires.

### Simulation des besoins de financement : plus de 34 500 milliards GNF nécessaires sur 10 ans.

Sur la base des données recueillies dans les collectivités enquêtées, notamment de l'état des services existants dans les différents secteurs, sur la base des analyses et des normes sectorielles, une simulation des besoins de financement a été faite par catégorie de communes sur une période de dix ans. Cette simulation, avec les limites indiquées du fait des problèmes de fiabilité des données, avait pour objectif d'approcher ces besoins en grandes masses. Trois hypothèses ont été faites suivant le niveau de couverture des besoins, le niveau de couverture des charges récurrentes, et le niveau de mobilisation des ressources propres en lien avec le potentiel fiscal. Ces simulations ont permis d'approcher les besoins de dotations de fonctionnement et d'investissement.

Il en résulte que le financement des collectivités locales en lien avec les déficits identifiés et les possibilités d'amélioration de la fiscalité locale nécessitera un volume financier global de l'ordre de 19 308 milliards à 34 516 milliards de GNF, soit entre 1,48 et 2,65 millions de GNF par habitant suivant les hypothèses (haute, moyenne et basse) répartis comme suit :

- Entre 1 412 milliards et 5 068 milliards de GNF (109 000 à 389 000 GNF par habitant) pour les besoins de dotations de fonctionnement, Entre 18 895 et 29 448 milliards de GNF (1,375 et 2,263 millions de GNF par habitant) pour les besoins de dotation d'investissement.

Ce niveau de besoins suppose que des mesures opérationnelles aient été engagées pour améliorer le rendement de la fiscalité locale (multiplication l'ordre de 2,7 à 4,5 fois le niveau actuel (3 100 GNF) en fonction des marges d'amélioration identifiées.

### L'analyse des autres mécanismes dans la région, le vrai déterminant : l'apport de l'Etat

Le rapport présente les mécanismes dans plusieurs pays afin d'en tirer des enseignements pour éclairer les choix en Guinée. Chaque mécanisme répond aux spécificités du pays concerné, tient compte de la capacité des CL mais traduit aussi le niveau d'engagement de l'Etat dans le financement de la décentralisation. L'ANICT (EPA) au Mali est considérée comme un « modèle » dans la sous-région. Si elle a joué un rôle décisif dans le processus de décentralisation permettant à toutes les collectivités d'accéder à des fonds pour financer leurs PDL via des droits de tirage et se crédibiliser, aujourd'hui la structure reste portée à bout de bras par les partenaires, l'Etat n'abandonnant le FICT qu'à hauteur de 10 %. De plus, l'ANICT est dépendante des choix d'orientation des fonds de ses bailleurs et plus de 80 % des fonds sont ciblés laissant dans les faits peu d'autonomie aux collectivités. La maîtrise d'ouvrage des CL est respectée. Le FADeC au Bénin est dans une logique différente. C'est un mécanisme léger d'allocation budgétaire aux CL. Une commission (CONAFIL) définit les critères de répartition des dotations, celles-ci sont ensuite virées directement du Trésor sur le compte des CL. On retrouve aussi cette même logique au Ghana avec le DACF qui alloue des dotations budgétaires aux CL. L'Etat affecte 5 % de ses recettes au fonds, c'est inscrit dans la loi. Il n'y a aucun abondement des bailleurs. Seul bémol, les CL doivent consacrer 50 % de ces dotations pour l'exécution de projets définis par l'Etat. Au Cameroun, le FEICOM est un dispositif (EPA) apportant aux communes des subventions ou des prêts. Il est alimenté par une partie de la fiscalité (centimes additionnelles) le rendant ainsi autonome. Toutes les communes n'ont pas accès aux fonds, elles doivent déposer un dossier, celui-ci est revu et complété par les agents du FEICOM avant d'être soumis au niveau central à une commission d'octroi. Le dispositif est très centralisé, lourd et très coûteux. Le FEICOM paie directement les entreprises limitant ainsi l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. La faiblesse des capacités de gestion des CL et la corruption ambiante justifierait ce choix. En Ouganda, un dispositif original a été mis en place sous forme de programme, le LGDP. Ce dispositif octroie des dotations d'investissement aux collectivités en fonction d'une analyse annuelle de performance. Les résultats en terme de renforcement de capacités sont reconnus comme probants. A noter que le LGDP n'est qu'un mécanisme à côté de dotations versées directement aux CL. Mais en Ouganda, comme au Ghana et au Bénin les CL disposent d'équipes communales (élus et personnel) de bon niveau.

Ce qui est à retenir dans plusieurs pays, c'est la cohérence et l'engagement de l'Etat en matière de transfert financier avec ses choix de décentralisation : au Ghana 5 % des recettes de l'Etat abondent le DACF, en Ouganda 20 % des dépenses publiques sont transférées aux CL, au Maroc 30 % de la TVA est transférée aux CL, au Sénégal c'est 7 % des recettes de l'Etat, au Cameroun ce sont les centimes additionnelles et d'autres éléments de parafiscalité. Les ressources destinées aux CL sont ainsi « sécurisées » et permettent aux CL d'assumer en grande partie leurs fonctions. A noter que

dans le cas de l'ANICT et du FEICOM, les dotations de fonctionnement transitent aussi par ces dispositifs.

#### Le mécanisme proposé pour la Guinée : un FDL destiné à l'investissement des CL et l'appui technique

Les travaux menés au cours de cette étude et lors de l'atelier final des 13 et 14 octobre 2011 ont abouti à définir le mécanisme suivant pour le financement des CL en Guinée. Un Fonds de Développement Local sera créé et abondé par un % des recettes de l'Etat et des ressources extérieures. Ce fonds financera les investissements des CL ainsi que des appuis techniques. Les dotations d'investissement seront mises à disposition des CL sous forme de droit de tirage pluriannuel. Un comité régional examinera la recevabilité et la faisabilité des demandes des CL avant de décider de l'octroi des financements.

Le FDL sera géré par un EPA composé d'un Conseil d'administration (CA) avec, à parité égale, des représentants des élus et des représentants des tutelles et autres administrations. Au niveau central une équipe sera chargée de la mobilisation des ressources, de la définition des clés de répartition à soumettre au CA, des transferts de fonds aux collectivités en fonction des conventions passées entre l'EPA et les CL. Au niveau des chefs lieux des régions naturelles, des antennes de l'EPA seront chargées de l'instruction des dossiers présentés par les CL, de l'appui à ces dernières pour présenter un dossier répondant aux exigences (sachant que les CL mobiliseront par elles-mêmes des techniciens pour la faisabilité des projets), de la soumission des dossiers à l'instance régionale d'octroi. Une fois les dossiers acceptés, les fonds seront versés par tranche sur les comptes des collectivités.

Le montant initial pour doter le FDL de ressources suffisantes pour avoir un impact est estimé à 3 \$US par habitant, soit environ 36 millions de \$US par an. Ce montant est certes loin de satisfaire l'ensemble des besoins, mais il permettra un rodage du système, un apprentissage des CL avant une montée en puissance progressive. Le FDL serait donc abondé principalement sur le budget de l'Etat, des taxes ou impôts spécifiques pourraient lui être affectés comme les 15% des taxes minières et autres droits. Les droits de tirage seront calculés en prenant en compte la population, un indice de catégorisation des CL permettant de différencier leur niveau et besoin, l'indice de pauvreté et le niveau de performance.

L'appui technique aux CL continuera à être apporté par les projets et programmes en cours, en parallèle à la mise en place du dispositif d'ingénierie de formation qui permettra de répondre au niveau régional aux besoins de formation et d'accompagnement des CL. Les dotations d'appui technique permettront aux CL d'acheter de l'appui pour monter leur dossier ou renforcer leurs capacités en maîtrise d'ouvrage, gestion et administration.

#### Le plan d'action

La mise en place du FDL s'opérerait en deux phases. La première phase concerne la validation de l'outil aux niveaux des instances politiques et des partenaires potentiels du FDL, ainsi que l'instruction opérationnelle pour préparer les outils techniques et financiers nécessaires au lancement du FDL. La deuxième phase se traduirait par l'opérationnalisation du FDL avec la mise en place de la structure et du Fonds, puis l'octroi des premiers droits de tirage avec l'instruction des premiers dossiers. Ce processus se déroulerait entre huit et quatorze mois en fonction de la réactivité des instances en charge de mettre en place le FDL.

#### En conclusion, un enjeu : disposer d'un instrument public de financement de la décentralisation

Comme rappelé en introduction, le financement de la décentralisation est l'élément critique de ce processus. La mise en place d'un instrument pérenne, FDL, destiné à opérer les transferts financiers au profit des CL est indispensable. Ce FDL doit être compris comme un instrument public destiné à financer les missions de service public dévolues aux CL, en complément aux dotations de fonctionnement et sectorielles à leur transférer. La fonctionnalité du dispositif de financement des CL, son impact et sa crédibilité passent par un préalable : l'affectation par l'Etat de ressources stables aux CL, ce qui suppose aussi de sortir des logiques de « projets ».

## 1<sup>ERE</sup> PARTIE : ANALYSE DE L'EXISTANT ET DES BESOINS

Cette partie, après un rappel du cadre de l'étude, présente une analyse de la situation des secteurs concernés par les transferts de compétences, suivi par une présentation des principaux projets qui appuient la décentralisation. L'analyse des comptes des collectivités, la réalité de la fiscalité locale, puis des besoins de financements sont ensuite exposés.

### 1 CADRAGE DE L'ETUDE

---

#### 1.1 CONTEXTE ET ENJEUX

La Guinée compte 342 collectivités locales (38 communes urbaines, y compris les 5 communes de Conakry, et 304 communes rurales), toutes gérées par un organe exécutif et un organe délibérant élus. Mais le fonctionnement effectif de ces collectivités locales est hypothéqué par des déficits en ressources dans de nombreux domaines. Les finances locales sont quasiment inexistantes dans la plupart des collectivités. Au niveau national, la décentralisation et le développement local ne sont pas expressément pris en compte dans la politique budgétaire de l'Etat. Il n'y a pas de ligne de crédit destinée à financer le développement des collectivités. Finalement, les marges d'une politique autonome des collectivités sont très réduites. Le financement de la décentralisation est par conséquent le premier facteur critique à résoudre pour rendre effective une politique de décentralisation.

En 2010, la Guinée a élaboré une lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local, appelée LPN-DDL. Cette lettre contient cinq axes stratégiques dont un axe consacré à la stratégie de financement de la décentralisation.

Cette stratégie est articulée autour de quatre éléments :

- Adoption du principe de transférer aux CL un pourcentage minimum du budget de l'Etat afin que celles-ci puissent assumer leur fonctionnement de base et la prise en charge des compétences transférées.
- Clarification et simplification de la fiscalité locale afin de faciliter la collecte et le recouvrement des impôts et taxes.
- Amélioration des recettes locales des CL en optimisant le potentiel local et en accompagnant les CL dans ce domaine.
- Mise en place d'un mécanisme de financement des CL facilitant la mobilisation et la redistribution des ressources financières à leur profit dans une logique de péréquation.

La mise en place d'un mécanisme de financement répond à plusieurs enjeux dont i) l'effectivité d'une décentralisation financière accompagnée par un transfert de ressources et une dotation adéquate aux collectivités, ii) l'accroissement des possibilités contributives des collectivités locales, iii) l'accès de celles-ci au financement des services sociaux de base et iv) la définition d'un système de péréquation en vue d'atténuer les disparités et de garantir l'égalité des chances de développement à toutes les collectivités locales.

## 1.2 CADRAGE DE L'ÉTUDE ET METHODOLOGIE

Les Termes de référence de l'étude spécifient les tâches à réaliser :

- évaluer les besoins de financement de la décentralisation et du développement local ;
- déterminer les dispositifs de financement envisageables et approfondir le dispositif le plus adapté au contexte guinéen en fonction des besoins de financement identifiés ;
- élaborer une stratégie de mise en place du dispositif de financement de la décentralisation et du développement local ;
- identifier les mécanismes de financement du dispositif retenu et les critères d'allocation des ressources aux CL ;
- définir une stratégie de transferts des ressources des départements sectoriels vers les CL ;
- s'inspirer des expériences d'autres pays de la sous-région.

Pour mener à bien ce travail, l'équipe a procédé en quatre étapes :

### Etape 1 : analyse de l'existant

Cette étape a porté sur les modalités actuelles de financement, la structure des recettes et des dépenses des CL, l'état des lieux des mécanismes de financement des projets existants, des analyses sectorielles.

### Etape 2 : analyse des besoins de financement de la décentralisation

Cette étape a porté sur l'estimation des besoins de financement des CL par secteur (secteurs prioritaires) , l'estimation des besoins de financement pour le fonctionnement des services des CL, l'analyse des potentialités en termes de ressources locales et des besoins d'évolution de la fiscalité locale, la consolidation des besoins de financement des CL, l'analyse des besoins de renforcement de capacités des CL en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion des financements, l'estimation des besoins de financement de l'administration territoriale en vue d'assurer ses missions d'appui conseil, de contrôle.

### Etape 3 : définition d'un mécanisme de financement des collectivités

Cette étape a porté sur l'analyse des options possibles, la définition du fonctionnement et des modalités d'intervention du dispositif de financement retenu, la description du mécanisme de suivi évaluation, la formulation d'un plan de mise en œuvre du dispositif de financement.

### Etape 4 : synthèse et validation

Cette étape est destinée à valider et enrichir les propositions faites par l'équipe.

La méthodologie a reposé sur :

- (i) une analyse complémentaire avec deux portes d'entrée principales :
  - o une entrée par les collectivités basée sur un important travail d'enquêtes qualitatives ;
  - o une entrée sectorielle basée sur un travail auprès des principaux secteurs et programmes concernés par les transferts de compétences. Ce travail est réalisé sur la base d'entretiens ciblés avec les responsables de ces secteurs et d'exploitation de la documentation disponible.
- (ii) une analyse des pratiques actuelles pour valoriser les acquis et enseignements des programmes ou projets intervenant en appui à la décentralisation. Ce travail est aussi réalisé sur la base d'entretiens ciblés avec les responsables de ces secteurs et de l'exploitation de la documentation disponible. Un atelier de partage des pratiques est prévu au cours de la deuxième étape.
- (iii) un travail de traitement et de croisement des données recueillies qui constituera le soubassement de l'appréciation des besoins de financement des collectivités.

- (iv) un travail de conception, valorisant les pratiques, destiné à définir le mécanisme le plus adapté au contexte guinéen. Il ne s'agit pas de répliquer un modèle mais, partant des avantages et des inconvénients des différentes options possibles, d'identifier le mécanisme approprié et les modes opératoires qui permettront d'une part de respecter la maîtrise d'ouvrage des collectivités mais aussi de sécuriser les fonds injectés dans le dispositif.

La difficulté principale en Guinée est le manque de données fiables et leur accès. Ceci explique le choix de réaliser une enquête assez approfondie et de disposer de plusieurs portes d'entrée pour l'analyse afin de croiser et compléter les données.

Sur le plan participatif, cette étude a été conduite en associant aux moments clés les principaux acteurs parties prenantes du financement des collectivités. Ces acteurs sont :

- les élus, à travers leur association,
- le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation,
- le ministère des finances et le ministère délégué du budget,
- les ministères sectoriels,
- les partenaires.

L'équipe a rencontré de nombreuses difficultés durant le déroulement des travaux notamment dans l'accès aux données et les enquêtes de terrain. Il était notamment prévu dans les TDR, la « constitution d'un échantillon de CL (CRD et CU) (entre 30 et 35 CL réparties dans les différentes régions), collecte et analyse in situ de la situation de ces collectivités en matière de besoins de financement, à la fois en investissement et en fonctionnement, par secteur. Ce travail sera effectué en déterminant 4 lots géographiques, par des projets ou programmes déjà en place ; l'équipe de consultants prendra en charge 5 collectivités afin de faire une analyse plus fine, et assurera la consolidation des analyses. » La prise en charge par les projets et programmes de l'analyse des collectivités n'a pu être réalisée, l'équipe a pris en charge l'ensemble de celle-ci avec dans certains cas quelques appuis de ces programmes (PACV, PDLG). De même il était prévu la constitution d'une base de données sur les comptes administratifs (CA) des collectivités. Le recueil de ces CA a été difficile soit que les documents n'étaient pas disponibles, soit par manque de volonté des acteurs de les fournir. Néanmoins 550 comptes ont été traités.

### **1.3 CATEGORISATION DES COLLECTIVITES ET ECHANTILLON**

La catégorisation des Collectivités Territoriales vise à identifier, sur la base d'une analyse des données disponibles, les éléments caractéristiques permettant de classer l'ensemble des Communes et CRD de la Guinée suivant des groupes relativement homogènes. Pour ce faire, et compte tenu de l'inexistence de bases de données nationales complètes permettant de disposer d'une certaine lecture des CL, l'approche a consisté à rassembler quelques données partielles disponibles et à tableur sur la situation physique des CL telle qu'elle sort des documents consultés :

#### **Approche de catégorisation des Communes et CRD**

- Analyse des catégories existantes suivant le Décret n°92/04 fixant les conditions d'attribution et le montant des diverses indemnités aux membres des assemblées délibérantes des CL. Il ressort de ce texte :
  - trois (3) catégories de Communes : (i) Catégorie 1 - 5 communes de Conakry, 4 communes chefs lieux de Régions Naturelles, et ville de Conakry (Dixinn, Matam, Matoto, Ratoma, Kaloum, Kindia, Labé, Kankan, Nzérékoré) ; , (ii) catégorie 2 - 3 communes chefs de régions administratives (Boké, Mamou, Faranah) et 5 communes importantes chefs lieux de Préfectures (Siguiri, Gueckedou, Fria, Kissidougou, Macenta), (iii) Catégorie 3 (autres communes urbaines)
  - deux (2) catégories de CRD (CRD dont la population imposable est supérieure à 8 000 habitants, autres CRD)

- Analyse des catégories de communes existantes suivant la densité fiscale et les objectifs fiscaux (type fiscal) qui distingue trois catégories de communes (type A, type B, type C) sur la base des Préfectures dont elles sont les chefs lieux, réparties comme suit :
    - quatorze (14) communes de types A (5 communes de Conakry, Coyah, Kindia, Boké, Mamou, Labé, Kankan, Siguiri, Kissidougou, Nzérékoré)
    - sept (7) communes de type B (Dubreka, Fria, Pita, Faranah, Kérouané, Kouroussa, Macenta)
    - dix sept (17) communes de type C (Forecariah, Boffa, Gaoual, Koubia, Koundara, Lelouma, Mali, Telimele, Tougue, Dalaba, Dabola, Dinguiraye, Mandiama, Gueckedou, Beyla, Lola, Yomou)
  - Analyse des catégories suivant le statut administratif tel qu'il ressort du schéma d'aménagement du territoire et de l'armature urbaine (communes de Conakry, communes chefs lieux de Régions, Communes chefs lieux de Préfectures et les CRD qui sont des chefs lieux de sous-préfectures). On distingue notamment :
    - cinq (5) communes de Conakry, ville capitale (Dixinn, Matam, Matoto, Ratoma, Kaloum)
- Sept (7) communes chefs lieux de Régions (Kindia, Boké, Mamou, Labé, Faranah, Kankan, Nzérékoré)
- Vingt six (26) communes chef lieux de Préfectures (Dubreka, Forecariah, Coyah, Boffa, Fria, Gaoual, Koubia, Koundara, Pita, Lelouma, Mali, Telimele, Tougue, Dalaba, Dabola, Dinguiraye, Mandiama, Kérouané, Siguiri, Kouroussa, Gueckedou, Kissidougou, Beyla, Lola, Yomou, Macenta)
- Validation des catégories existantes à partir d'une matrice d'analyses tenant compte des liens nécessaires à maintenir entre les besoins de dépenses et les ressources potentielles et notamment des critères suivants : statut administratif, niveau de pauvreté, capacité de financement du développement. ,

Ce travail, a permis d'aboutir à des catégories homogènes tenant compte des besoins de dépenses et les moyens à affecter pour que les CL assument leurs missions. Cette approche a l'avantage d'intégrer aussi bien les besoins de dépenses mais en même temps aussi le niveau des potentialités. Sur cette base les catégories suivantes ont été validées :

#### Au niveau des communes

- Communes catégorie 1 : Communes de Conakry (5 communes),
- Communes catégorie 2 : Communes Chefs Lieux de région naturelle (4 communes),
- Communes catégorie 3 : Communes Chefs Lieux de Région Administrative (3 communes),
- Communes catégorie 4 : Communes chefs lieux de Préfectures (26 communes).

#### Au niveau des CRD

Les critères de catégorisation retenus en lien avec les besoins de dépenses et la capacité de financement du développement portent sur : la population, le niveau d'agglomération et le niveau de pauvreté. Sur cette base trois (3) catégories de CRD ont été identifiées comme suit :

- CRD catégorie 1 (77 CRD) : CRD abritant un centre urbain significatif, disposant d'un dynamisme économique, et d'une forte population,
- CRD catégorie 2 (152 CRD) : CRD moyennement peuplées, jouissant d'un certain dynamisme économique avec un niveau de pauvreté moyen,
- CRD catégorie 3 (75 CRD) : CRD sans dynamisme particulier avec une population modeste et un niveau de pauvreté considérable.
-

## Constitution de l'échantillon pour l'enquête

Une sélection d'un nombre de communes considérées comme représentatives de diverses situations des collectivités locales en Guinée a été faite à partir des différentes catégories de communes établies. Une stratification par catégorie de communes et CRD a été réalisée suivant la méthode de choix raisonné à partir des données disponibles et des échanges avec les acteurs. Des données de bases ont été ainsi rassemblées sur ces communes/CRD notamment : les données démographiques, les données financières, les données administratives et autres données physiques caractéristiques (commune industrielle, commune à forte production agricole de rente, commune touristique, commune frontalière, communes minières, communes centre urbain importants, etc.).

Il s'agissait de couvrir ces différents types de collectivités avec une bonne répartition spatiale sur l'ensemble du territoire national. L'équipe a été ainsi attentive à intégrer dans l'échantillon les catégories de communes et CRD identifiées ci-dessus et tenant de différents environnements socio-économiques locaux (industrie, mines, centres urbains résidentiels, tourisme, production agropastorale, frontières et activités de transit, pôle urbain régional, pauvreté, enclavement/éloignement, etc.)

Ainsi une première base de 77 collectivités a été établie pour la collecte d'un certain nombre d'informations en vue d'identifier l'échantillon, puis avec des personnes ressources dans les programmes et au sein du MATD, une analyse critique de la première liste a été effectuée et une nouvelle liste établie. Le choix était d'enquêter sur une quarantaine de collectivités, sachant qu'il était probable que l'équipe rencontrerait des difficultés sur le terrain. In fine l'objectif était d'avoir des données complètes et exploitables sur un minimum de 30 collectivités. La grille d'enquête des collectivités était assez exhaustive, sachant qu'il serait aussi difficile de réunir toutes les informations. L'accent a été mis sur des données clés et dans la mesure du possible des données complémentaires ont été recueillies. L'expérience a montré une situation très hétérogène suivant les CRD / communes et que les événements socio-politiques qui se sont succédé et les mouvements des secrétaires communautaires, il y a quelques mois, ont entraîné une perte d'informations et même d'archives sur certaines collectivités.

Les tableaux ci-après présentent l'échantillon suivant les différents critères :

...par rapport aux catégories de communes identifiées

RECAPITULATIF DE L'ECHANTILLON	ENSEMBLE COMMUNES / CRD		COMMUNES ECHANTILLON	
	Nbre de Communes / CRD	%	Nbre de Communes / CRD	%
Communes de Conakry	5	1,5%	2	4,7%
Communes Chef lieu de Région naturelle	4	1,2%	4	9,3%
Commune Chef lieu de Région administrative	3	0,9%	0	0,0%
Autres communes	26	7,6%	4	9,3%
CRD 1	<b>77</b>	<b>22,5%</b>	15	34,9%
CRD 2	152	44,4%	13	30,2%
CRD 3	75	21,9%	5	11,6%
<b>TOTAL</b>	<b>342</b>	<b>100,0%</b>	<b>43</b>	<b>100,0%</b>



... par rapport aux principales caractéristiques socio-économiques de l'échantillon

RECAPITULATIF ECHANTILLON	Nbre de Communes / CRD	%
Conakry	2	4,7%
Chef lieu Région	4	9,3%
Agropast + marché	9	20,9%
Frontalier	3	7,0%
Pauvre	12	27,9%
Tourisme	4	9,3%
Autres centres urbains importants	2	4,7%
Mines	4	9,3%
Industrie	3	7,0%
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>100,0%</b>

Région Nature	Région Adm	Préfecture	Nbre Total	LISTE COMMUNES ECHANTILLON (LISTE AMENDEE)			
KINDIA - GM	Boké	Boffa	7	<u>Boffa CU</u>	Coopération décentralisée	<u>Douprou CRD</u>	Tourisme ( Belair) + a Production Agricole et peche
KINDIA - GM	Boké	Boké	9	<u>Sangaredi CRD</u>	mines - bauxite		
KINDIA - GM	Boké	Fria	3	<u>Fria CU</u>	mines bauxite + centre urbain	<u>Banguigny</u>	Pauvre +enclavement
KINDIA - GM	Boké	Gaoual	7	<u>Koumbia CRD</u>	Frontalier + élevage + marché imp	<u>Malanta CRD</u>	pauvre+ enclavement
KINDIA - GM	Boké	Koundara	6				
KINDIA - GM	Kindia	Coyah	3	<u>Coyah CU</u>	Industrie + centre urbain import	eau min, brasserie, materiaux	
KINDIA - GM	Kindia	Dubrèka	6	<u>KhoriraCRD</u>	Pauvre		
KINDIA - GM	Kindia	Forécariah	9				
KINDIA - GM	Kindia	Kindia	9	<u>Kindia CU</u>	Chef lieu R Naturelle		
KINDIA - GM	Kindia	Télimélé	13	<u>Missira CRD</u>	éloigné + pauvre		
sous total pour la région			72	Sous total échantillon CRD + CU 11			
KANKAN - HG	Faranah	Dabola	8	<u>Dogomet CRD</u>	Marché à bétail important		
KANKAN - HG	Faranah	Dinguiraye	7	<u>Diatifere CRD</u>	éloigné+pauvre		
KANKAN - HG	Faranah	Faranah	11	<u>Passaya CRD</u>	production agricole + enclavement		
KANKAN - HG	Kankan	Kankan	12	<u>Kankan CU</u>	Chef lieu R Naturelle		
KANKAN - HG	Kankan	Kérouané	7	<u>Komodou CRD</u>	Pauvreté + enclavement		
KANKAN - HG	Kankan	Kouroussa	11	<u>Baro CRD</u>	tourisme + pauvreté (la marre)	<u>Kiniéro</u> + Or SEMAFO	<u>Cissela</u> marché important + RNB
KANKAN - HG	Kankan	Mandiana	11	<u>Saladou CRD</u>	Frontalier + production agro pastorale		Côte d'iv
KANKAN - HG	Kankan	Siguiri	12	<u>Kintinian CRD</u>	mines - or SAG	<u>Doko CRD</u> RNB+pauvreté	<u>Niagassola CRD</u> éloigné et pauvre
sous total pour la région			79	Sous total échantillon CRD + CU 12			
LABE - MG	Labé	Koubia	5	<u>Gadha Woundou CRD</u>	pauvre +éloignement		
LABE - MG	Labé	Labé	12	<u>Labé CU</u>	Chef lieu R naturelle		
LABE - MG	Labé	Lélouma	10	<u>Sagale CRD</u>	pauvre + éloigné + sans parten		
LABE - MG	Labé	Mali	12	<u>Hydayatou CRD</u>	pauvre + enclavée	<u>Mali CU</u>	tourisme
LABE - MG	Labé	Tougué	9	<u>Kollet CRD</u>	agro + marché important	<u>Fello Koundoua</u>	marché frontalier + enclavement et pauvreté
LABE - MG	Mamou	Dalaba	9	<u>Ditinn CRD</u>	Equipements publics / partenaires+ production Agr		
LABE - MG	Mamou	Mamou	13	<u>Timbo CRD</u>	Production agri + marché important + RNB		
LABE - MG	Mamou	Pita	11	<u>Timbi Madina CRD</u>	Production agri (pommes de terre) pomme de terre		
sous total pour la région			81	Sous total échantillon CRD + CU 10			
NZEREKORE	N'Zérékoré	Beyla	13	<u>Sinko CRD</u>	Prod Agro Pastorale+ marché fron	Côte d'lv	
NZEREKORE	N'Zérékoré	Gueckédou	9	<u>Koundou</u>	pauvre + sans partenaires		
NZEREKORE	N'Zérékoré	Lola	8	<u>Lainé CRD</u>	pauvre + sans partenaires		
NZEREKORE	N'Zérékoré	Macenta	14	<u>Koyamah CRD</u>	agro + frontalier Café	Libéria	<u>Macenta CU</u> Centre urb important
NZEREKORE	N'Zérékoré	N'Zérékoré	10	<u>Nzérékoré CU</u>	Chef lieu R Naturelle		
NZEREKORE	N'Zérékoré	Yomou	6	<u>Dieké CRD</u>	agro- industrie palmier, hevea		
NZEREKORE	Faranah	Kissidougou	12	<u>Yendé Millimou</u>	Agro + marché important + RNNB		
sous total pour la région			72	Sous total échantillon CRD + CU 8			
Total CRD pour la pays (hors CU)			304	Total échantillon CRD + CU		41	

## 1.4 PRESENTATION DU RAPPORT

Le rapport est divisé en deux parties : la première partie est consacrée à l'analyse de l'existant et des besoins et la seconde partie est consacrée au mécanisme de financement à mettre en place.

Cette première partie abordera :

- Les analyses des principaux secteurs touchés par la décentralisation,
- L'analyse des principaux programmes engagés dans le processus de décentralisation,
- L'analyse des comptes des collectivités et de la fiscalité locale,
- Quelques constats faits sur la capacité des collectivités visitées,
- La simulation des besoins des collectivités partant de l'analyse de la situation des collectivités de l'échantillon enquêté,

## 2 ANALYSES SECTORIELLES

---

Cette partie sur les analyses sectorielles vise à cerner les besoins de financement des collectivités locales en rapport avec les transferts de compétences dans les principaux secteurs. Les secteurs suivants sont abordés :

- santé,
- éducation,
- hydraulique,
- urbanisme,
- développement rural,

Le secteur des mines sera aussi abordé du fait du potentiel de financement qu'il représente pour le développement local.

Rappelons que l'accès à l'information précise est difficile, d'autant plus que cette réflexion sur les transferts de compétences et besoins de financement des collectivités est souvent embryonnaire.

### 2.1 SANTE

#### Rappel sur la décentralisation dans le secteur

Le secteur de la santé hésite à s'engager dans une réelle stratégie de décentralisation et de déconcentration, néanmoins il reste le secteur le plus avancé en la matière. Nous rappellerons déjà ce que prévoit le code des collectivités locales en matière de santé avant d'examiner les orientations du ministère.

#### Code des CL

Le chapitre III du code des CL prévoit les domaines de compétences propres aux CL (section 1, article 29). Concernant la santé on relèvera :

- la salubrité et l'hygiène publiques,
- les soins de santé primaire,
- les programmes d'investissement et de développement social, économique et culturel de la collectivité quelle que soit la source de financement.

La section suivante précise dans ses articles 30 et 31 les « missions des Collectivités locales »

« Article 30 — Les collectivités locales assurent les services d'état civil, d'hygiène et de salubrité publiques, de gestion des voies secondaires et de police locale. Elles assurent tout autre service public qui leur est transféré par l'État. Les collectivités locales ne peuvent se soustraire aux obligations qui leur incombent en vertu du présent article que dans les termes prévus par la loi. »

« Article 31 — Les collectivités locales peuvent, dans les limites définies par la présente loi, mettre en place et gérer sur leur territoire tout autre service public relevant de leurs domaines de compétence. Les services publics locaux incluent notamment :

...

- La construction, la gestion et l'entretien des centres et postes de santé ;

- Les services du contrôle de l'hygiène et de la salubrité ;

...

Elles peuvent, dans les limites définies par la présente loi, mettre en place et gérer tout service administratif utile à l'accomplissement de leurs missions. »

« Article 32 — Les collectivités locales peuvent mettre en place et gérer à l'intention de leurs citoyens des établissements scolaires, de formation, de soins de santé, d'information et de documentation en tous domaines touchant la vie de la communauté. Ces établissements sont gérés sous le régime des établissements privés et sont soumis aux inspections des services techniques de l'État compétents.

... »

Le code des collectivités locales est donc relativement clair : (i) les soins de santé primaire sont une compétence propre des collectivités définis par la présente loi, donc transférée, (ii) les collectivités peuvent donc s'en saisir pour assurer « La construction, la gestion et l'entretien des centres et postes de santé ».

#### Les orientations du Ministère de la santé

La lecture des documents de politique et de stratégie du Ministère de la santé montre au cours des années précédentes une fluctuation des positions :

- la lettre de politique nationale de santé de 2001 annonçait la nécessité d'évoluer vers la décentralisation du système de santé mais notait que les fonctions à transférer n'étaient pas encore définies. Le code des collectivités n'a été promulgué qu'en 2006.
- Le plan stratégique de développement sanitaire de 2003 à 2012 s'est révélé inachevé en matière de perspective de décentralisation. La question de l'appartenance des Centres de santé aux communautés ou aux CRD reste posée. Suivant les axes du programme le rôle des Collectivités apparaît différemment. C'est seulement dans l'axe 5 sur la promotion de la santé que le rôle des CRD est mieux défini avec la perspective de transfert des centres de santé aux CRD.
- En 2004, un document du ministère de la santé sur « l'état des lieux du cadre juridique de la décentralisation du système de santé » marque un recul. Dans sa partie recommandations, aucune proposition n'est faite en matière de décentralisation.
- Une nouvelle stratégie de relance des soins de santé, visant une appropriation du système de santé a été définie en 2010. Elle s'appuie sur des réflexions au niveau du ministère de la santé en lien avec le ministère en charge de la décentralisation. Une proposition de plan d'urgence pour l'appropriation du système de santé communautaire a été élaborée et elle donne en annexe une proposition d'évolution du rôle des Comité de santé. Si ces dispositions sont mises en place, elles marqueront une avancée nette dans le processus de décentralisation du secteur. La place de la Collectivité est clairement affirmée et le Comité de Santé est bien sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité et redevable devant le conseil de cette dernière. Il reste un problème clé à résoudre pour assurer la viabilité des centres de santé : la possibilité pour les collectivités de fixer des prix de ventes des médicaments

permettant cette viabilité financière. L'encadrement des prix par l'Etat ces dernières années ne le permettait pas.

### La réalité du terrain

La réalité sur le terrain peut être abordée sous deux angles : la fonctionnalité des centres de santé et l'implication des collectivités locales dans le secteur.

La fonctionnalité des centres de santé repose sur un comité de gestion (COGES) représentant les usagers et le responsable du centre (infirmier ou médecin). Ce sont ces COGES qui viennent d'être transformés en COSA. Le centre de santé est composé du point de vue personnel (i) du personnel médical affecté et payé par l'Etat, (ii) du personnel d'appui (matrones, gardien, garçons de salle) mis à disposition par la collectivité. La vente des médicaments dans les centres de santé assure, théoriquement, la couverture des frais de fonctionnement et d'entretien du centre. Cette gestion est encadrée par le responsable du centre. Les COGES sont reconnus comme peu fonctionnels pour leur grande majorité, la vente des médicaments ne permet pas d'assurer leur autofinancement, il y a une faible appropriation communautaires des centres. Ces éléments ont amené le ministère à la réforme actuelle de leur mode de gestion. A noter que du point de vue des ressources humaines médicales, les déficits sont criants, avec un manque de médecins d'infirmiers d'Etat et de sages femmes. Le personnel médical qualifié étant concentré à Conakry et dans les grandes villes. 70 % des CSB fonctionnent avec du personnel hors normes et n'ont qu'un seul agent de la fonction publique d'Etat. Par ailleurs, 25 % du personnel médical partira à la retraite au cours des 7 prochaines années.

L'implication des collectivités est néanmoins effective. D'un côté, jusqu'à la récente transformation des COGES en COSA, les collectivités n'étaient pas impliquées dans la gestion des CSB. D'un autre côté, les collectivités contribuent au secteur : (i) elles paient du personnel d'appoint, en moyenne 2 personnes par CSB, ce chiffre peut être bien supérieur, (ii) certaines construisent des postes de santé, voire des CSB, (iii) elles ont inclus dans les PDL un volet santé. Les ressources financières réduites des collectivités limitent leur capacité d'intervention. Notons enfin qu'il n'y a pas encore eu de transfert officiel de patrimoine aux collectivités.

Un programme d'appui au secteur de la santé, financé par la Banque mondiale, a permis avant la crise politique de tester une responsabilisation plus forte des collectivités. Des appuis ont été apportés pour permettre aux CRD de recruter directement du personnel médical (329 agents ont ainsi été recrutés, principalement des infirmiers), les fonds étaient transférés du programme aux CRD pour assurer le paiement des salaires. Un autre volet du programme visait à accompagner les collectivités à identifier un problème de santé prioritaire sur leur territoire, à construire avec les services déconcentrés les réponses à apporter et à les mettre en œuvre. Ce programme est certainement précurseur dans les modalités d'implication et d'accompagnement des collectivités dans le secteur de la santé et mériterait d'être capitalisé.

A noter que le ministère de la santé souhaite arrêter la construction de nouveaux postes et centres de santé et mettre l'accent sur la réhabilitation, la mise aux normes et la fonctionnalité de l'existant.

### Rappel besoins suivant OMD

Le rapport de 2007 sur les besoins de financement pour atteindre les OMD en matière de santé, indique un besoin sur 10 ans de 1 200 millions de \$US soit près de 11 \$US par habitant et par an sur cette période. Le système de santé (hors programme spécifique) demanderait 2,6 \$US par an et par habitant. Un retard très important est à combler pour une remise à niveau du système de santé pour atteindre les normes admises de l'OMS. Le détail du « costing OMD » pour le secteur santé n'étant pas disponible, la mission n'a pu avoir accès au détail de l'analyse des coûts pour estimer ces coûts liés à la fonctionnalité, la remise aux normes et au développement des CSB.

### Besoins de financement des CL liés au transfert de compétences

Les besoins de financement des CL en matière de santé ont été approchés ainsi :

- une analyse à partir des estimations du ministère de la santé,
- une analyse qualitative sur la base de l'échantillon enquêté pour la présente étude.

### Les besoins de financement suivant le ministère de la santé.

Si on considère que la construction et l'entretien des postes de santé et des CSB sont de la responsabilité des collectivités (communes urbaines et CRD) suivant le code des collectivités et si on se base sur les besoins de réhabilitation et de reconstruction identifiés par le ministère de la santé, on arrive à l'estimation suivante de :

- 7 millions d'euros pour les CSB représentant :
  - o 24 CSB à reconstruire pour un coût variant entre 100 000 euros pour un CSB en milieu rural à 130 000 euros pour un CSB urbain,
  - o 154 CSB à réhabiliter, soit un coût minimum de 25 % du coût initial,
- 15 millions d'euros pour les postes de santé représentant en extrapolant les besoins sur la base de 604 postes de santé fonctionnels (qui représenteraient la moitié des postes de santé, l'autre moitié ne disposerait pas de personnel) dont 40 % sont à réhabiliter et 20 % à reconstruire :
  - o 120 postes à reconstruire sur une base de 80 000 euros / poste
  - o 240 postes à réhabiliter, sur une base de 30 % du coût initial.

Le besoin minimum déduit de cette simulation est donc de 22 millions d'euros. Ceci est hors rééquipement des centres et postes de santé qui resteraient sous la responsabilité directe du ministère de la santé. Rappelons que la stratégie du Ministère de la santé est d'arrêter les nouvelles constructions pour se concentrer sur la mise aux normes de l'existant et sa fonctionnalité.

**Les besoins d'entretien** sont évalués en séparant l'entretien courant des grosses réparations. Il est à retenir que l'entretien courant est à la charge du budget du centre de santé sur ses recettes propres. La commune ne devrait donc intervenir que pour des grosses réparations. A cet effet, on peut appliquer un pourcentage du coût d'investissement estimé à 2 %. Pour les 410 centres de santé, cela représenterait un montant annuel de 0,8 millions d'euros en prenant une moyenne de 2% du le coût moyen d'un centre de santé. Pour les 604 postes de santé cela représenterait 1 million d'euros par an, toujours avec 2 % du coût de l'infrastructure.

Concernant le personnel, on conserve la situation moyenne actuelle de la prise en charge de deux agents d'appui en moyenne par collectivité, par exemple une matrone et un garçon de salle ou un gardien. Le coût moyen pour une CRD est entre 500 000 et 1 000 000 GNF par agent par an, soit entre 1 et 2 millions de GNF pour 2 agents sur un an sachant qu'il s'agit plus d'une prime mensuelle qu'une véritable rémunération qui est accordée. Le reste du personnel resterait à la charge de l'Etat pour le personnel médical ou pris en charge par le budget du CSB. En cas de transfert du personnel médical, l'hypothèse serait un transfert concomitant des salaires.

A noter que dans le cadre de la stratégie de relance de la santé communautaire définie par le Ministère, les collectivités devraient prévoir d'affecter 15 % de leur budget pour la santé.

### Sources de financement

Les collectivités ne disposent pas de transfert financier destiné à la santé.

Le budget du ministère de la santé (sur le BND) reste très limité : environ 12 millions d'euros en 2010 (en exécution) dont, en grandes masses, 9 millions pour les salaires, 2,5 pour le fonctionnement et 0,7 million pour l'investissement. Le financement des programmes de santé reste aujourd'hui dépendant des financements extérieurs.

Les budgets des centres de santé sont très variables en fonction de la population concernée, pouvant varier entre 20 et 80 millions de GNF. Les recettes des CSB proviennent essentiellement de la vente de médicaments. Le système qui prévalait était un prix défini au niveau central qui ne permettait pas un recouvrement des coûts par les CSB. Aujourd'hui le système a évolué donnant une marge de manœuvre aux CSB dans la fixation des prix de vente. Les recettes sont affectées prioritairement à la couverture des dépenses dites incompressibles. Ces budgets doivent assurer la couverture du fonctionnement et des charges d'entretien courantes du CSB (hors salaires du personnel médical) ainsi que le renouvellement du stock des médicaments.

Pour l'avenir, il serait souhaitable que la mise en œuvre d'actions de santé (ex. campagne de vaccination) fasse l'objet d'un accord entre les services déconcentrés de la santé, le CSB et la collectivité au cas par cas permettant de lier priorités nationales et besoins spécifiques de la collectivité. Il serait plus rationnel que les budgets de ces actions transitent et soient gérés directement par les CSB, sachant que le budget des CSB est dorénavant un budget annexe de la collectivité.

## 2.2 EDUCATION

### Rappel sur la décentralisation dans le secteur

#### Code des CL

Comme pour le secteur de la santé, les compétences dévolues aux collectivités locales en matière d'éducation sont claires :

« Article 29 — Les domaines de compétence propres des collectivités locales sont :

.... L'enseignement préscolaire, élémentaire et l'alphabétisation, ....

Article 31 — Les collectivités locales peuvent, dans les limites définies par la présente loi, mettre en place et gérer sur leur territoire tout autre service public relevant de leurs domaines de compétence. Les services publics locaux incluent notamment : ..... La construction, l'équipement et la maintenance des écoles préscolaires et élémentaires ; ... »

Il est donc reconnu que les enseignements préscolaire et élémentaire sont, depuis l'adoption du code des collectivités locales, des compétences propres de ces dernières.

#### Les orientations du Ministère de l'éducation

Une lettre de politique sectorielle de l'éducation (LPSE, octobre 2007) et un programme sectoriel de l'éducation (PSE) pour la période 2008-2015 sont les instruments d'orientation du secteur et de sa mise en œuvre. Logiquement, on pourrait s'attendre à une prise en considération de ce texte de loi majeur dans ces documents.

La lecture de la LPSE donne le ton : le code des collectivités locales n'est pas mentionné ni les compétences dévolues aux collectivités. Au contraire, dans les choix stratégiques il est fait mention de « Capitaliser et généraliser les expériences réussies en matière de participation communautaire dans la gestion de l'école et de planification du développement de l'éducation au niveau déconcentré ; »

Concernant la gestion du secteur, la LPSE précise les mesures que le gouvernement va prendre « Tout en s'engageant à rehausser le financement public du secteur (à 22 pour cent, au moins des ressources intérieures), le Gouvernement mettra en place une série de mesures permettant d'améliorer l'efficacité, l'équité et la transparence dans la gestion des dépenses publiques afin d'assurer une bonne gouvernance à travers : (i) l'introduction de l'approche budget programme sur la base d'un cadre de dépenses à moyen terme; (ii) le renforcement des mécanismes de mise à disposition des ressources financières aux niveaux central et déconcentré de l'éducation; (iii) l'appui aux projets d'école et d'établissement et aux plans préfectoraux et communaux de développement de l'éducation sur la base d'un plan stratégique de développement du secteur ; et (iv) l'octroi de subventions pour la promotion des établissements d'enseignement privé. » On note simplement au détour d'une mesure l'appui aux plans communaux de développement de l'éducation. Néanmoins un autre point indique « La décentralisation a été proclamée comme politique gouvernementale visant le renforcement de la bonne gouvernance à la base. Cette démarche, dans le secteur éducatif, bénéficiera du soutien nécessaire à la concrétisation du transfert de ressources et de responsabilités aux collectivités locales dans la gestion de l'école. ». Mais les propositions ne vont pas plus loin.

On pourrait alors s'attendre que le PSE concrétise et opérationnalise cette prise en compte de la décentralisation et des transferts. Ce n'est pas le cas, le document du PSE, en dehors des passages de citation de la LPSE, ne prend pas en compte la place des collectivités et n'aborde pas le problème de transfert de compétences et de ressources.

Un arrêté du Ministère de l'éducation (N° 2660 en date du 08 octobre 2009) est venu préciser les modalités de gestion des écoles. Cet arrêté porte sur la « création, composition, responsabilités, et rôles du Comité de Développement de l'École ». A cet effet, il a été institué un organe de cogestion des écoles et établissements publics et privés d'enseignement élémentaire et du secondaire dénommé Comité de Développement de l'École (CDE). Cet organe est responsable du développement de l'école et de la gestion de ses ressources de même que celles provenant des cotisations des parents d'élèves, des subventions, des dons et legs. Elle regroupe les différents acteurs de l'école (représentants des élus, administration scolaire, enseignants, élèves et communautés d'usagers). Les responsabilités du CDE sont les suivantes : planifier le développement de l'école à court, moyen et long terme ; suivre et évaluer la mise en œuvre des activités de développement du secteur ; impliquer toute la communauté dans les actions éducatives à travers une large information et une grande mobilisation.

Plus spécifiquement, le CDE élabore le plan de développement de l'école à moyen terme, le programme annuel des activités budgétisées et assure la mise en œuvre et l'évaluation des activités programmées et validées. Pour ce faire, il prépare et adopte un rapport annuel qui doit présenter un bilan des activités de l'école, rend compte de ses activités et des décisions prises. Ce rapport transmis aux structures déconcentrées du secteur, comporte les activités réalisées et les résultats obtenus, les moyens de communication utilisés pour informer la communauté des usagers, la participation des parents aux activités etc. Pour le moment, ce mécanisme de pilotage à la base est en phase de test.

Malgré que cet organe comporte deux membres de la collectivité, il n'est pas précisé qui les désigne et quels sont les liens entre les CDE et la Collectivité. Outre les conflits potentiels d'intérêt entre les CDE et les associations de parents d'élèves, il paraît curieux que les CDE soient seuls habilités à gérer les ressources des écoles. Sans nier l'intérêt de disposer au niveau des écoles d'organes de cogestion de celles-ci, cet arrêté paraît en décalage avec le code des collectivités locales voire contradictoire dans certaines de ses dispositions. Le secteur de l'éducation devrait s'inspirer du secteur de la santé où les dispositions relatives aux Comités de gestion de la santé (COSA) ont été définies pour respecter les prérogatives de ces dernières tout en conférant une autonomie de gestion à la structure de service. La lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local ouvre des pistes à cet effet. Il est proposé des conventions entre la collectivité et les CDE autour d'objectifs d'amélioration de la situation de l'éducation sur le territoire communal.

### La réalité du terrain

Sur le terrain, le constat est une forte implication des collectivités en matière d'investissement pour les écoles. Par exemple, sur les communes enquêtées, il ressort que 41 % des investissements vont sur l'éducation<sup>1</sup>. On retrouve bien cette prise en compte dans les PDL où le volet éducation est souvent en première place. La pression des populations, la démographie mettent l'accès à l'éducation comme une priorité. Concernant le fonctionnement des écoles, les collectivités prennent en charge des enseignants dits « communautaires » et plus ponctuellement des dépenses de réparation. Mais il n'existe pas de plans d'entretien, ce constat est d'ailleurs valable pour l'ensemble du patrimoine public des collectivités. Elles s'intéressent rarement à la dimension qualité de l'enseignement et à favoriser à un dialogue usagers, enseignants, service déconcentré de l'Etat et collectivités sur l'enseignement sur le territoire communal. Certainement que l'absence d'une décentralisation effective des responsabilités vers les élus est à l'origine de cette situation. On peut supposer dans la plupart des cas que les collectivités locales étant souvent « invitées » à s'impliquer et non à prendre en main la responsabilité du secteur, qu'il serait difficile que leur mobilisation en faveur du secteur soit plus importante.

Pourtant les instruments sont là à travers les plans de développement de l'éducation au niveau préfectoral, les PDL des collectivités, les plans d'amélioration des écoles au niveau des CDE. Ce qui paraît faire défaut c'est (i) une bonne définition du partage des responsabilités et la bonne articulation des acteurs, (ii) l'écart – voire la contradiction- entre un mécanisme très centralisé de programmation des investissements et de mise en œuvre par le niveau central et l'existence de ces instruments favorisant la déconcentration et la décentralisation. Dans les communes urbaines, les services déconcentrés appelés « délégations scolaires » sont théoriquement rattachés sur le plan fonctionnel à

---

<sup>1</sup> 60 % à Douprou et 50 % à Missira.

la commune urbaine. Mais cela ne semble pas avoir d'influence dans les rapports entre ces deux acteurs, chacun évoluant de son côté.

L'absentéisme des enseignants et la qualité des cours restent un problème majeur. Certains élus dénoncent cette situation et il est à regretter que les mécanismes ne soient pas encore trouvés pour lutter contre cet absentéisme. Une piste avancée serait de faire viser par les maires les feuilles de présences des enseignants avant le paiement des salaires. Cela permettrait par ailleurs de progresser dans la lutte contre les effectifs fantômes.

Autre point positif, l'expérience menée depuis 2001 à Kindia avait permis de montrer les avancées possibles en termes de déconcentration. Cette expérience a été valorisée dans la préparation du Programme Sectoriel Education (PSE) malheureusement la procédure de déconcentration budgétaire engagée par le PSE a été bloquée par le contexte politique. Il est à espérer une reprise de cette dynamique mais liée, en parallèle, à un véritable transfert de compétences.

#### Rappel besoins suivant OMD

Estimation des OMD (source rapport final costing OMD 2007) : en millions de \$US.

composantes	2006	2010	2015	Moyenne annuelle	Total période
<b>Education pré-scolaire</b>					
Capital	2,7	1,7	1,4	1,8	18,1
Récurrent	4,3	14,7	42,4	19,4	193,7
<b>Total</b>	<b>7,0</b>	<b>16,7</b>	<b>43,8</b>	<b>21,2</b>	<b>211,8</b>
Coût par élève	63,32	61,21	84,17	66,83	
<b>Education primaire</b>					
Capital	65,7	54,7	75,2	65,4	654,1
Recurrent	35,1	87,5	157,7	94,9	949,3
<b>Total</b>	<b>100,8</b>	<b>142,2</b>	<b>232,9</b>	<b>160,3</b>	<b>1.603,4</b>
Coût par élève	80,61	79,48	111,68	89,86	
<b>Education secondaire</b>					
Capital	8,4	19,6	20,2	17,7	177,2
Récurrent	12,5	37,5	73,5	41,4	413,5
<b>Total</b>	<b>20,9</b>	<b>57,1</b>	<b>93,7</b>	<b>59,1</b>	<b>590,7</b>
Coût par élève	69,86	88,25	101,52	89,42	
<b>Alphabé. adultes</b>	<b>4,3</b>	<b>6,0</b>	<b>8,5</b>	<b>6,3</b>	<b>62,8</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>133,1</b>	<b>221,8</b>	<b>378,9</b>	<b>246,9</b>	<b>2.468,7</b>

Pour une population estimée à 12 000 000 d'habitants, le coût annuel pour l'éducation primaire serait par habitant de :

Education primaire	sur 10 ans \$US	moyenne par an \$US	par hbt. \$	/ hbt GNF
Charges récurrentes	654 000 000	65 400 000	5,45	30 520
Capital	949 300 000	94 930 000	7,91	44 301
<b>Total</b>		<b>160 330 000</b>	<b>13,36</b>	<b>74 821</b>

#### Besoins de financement des CL liés au transfert de compétences

Les besoins de financement suivant le ministère de l'éducation.

Le coût unitaire par élève dans l'enseignement primaire reviendrait à 77 000 GNF (source RESEN 2005, chiffres de 2003), se décomposant en 54 000 GNF de frais salariaux, 17 000 de frais de



fonctionnement et 6 000 GNF pour les frais d'administration. Sachant que le salaire annuel d'un enseignant du public est de 2 000 000 GNF / an avec variation suivant catégorie, un contractuel touchant en moyenne 1,4 millions GNF (source RESEN 2005).

En actualisant avec l'inflation<sup>2</sup> sur la période de 2003 à 2010, les coûts actualisés pour 2010 seraient par élève de : 262 000 GNF soit 44 \$US, dont 184 000 GNF soit 31 \$US pour les salaires, 58 000 GNF soit 9,6 \$US pour le fonctionnement et 20 000 GNF soit 3 \$US pour les frais administratifs. Ces coûts sont proches de ceux définis pour l'atteinte des OMD (80 \$US par élève investissement compris dont 49 \$US pour le fonctionnement salaires compris).

Concernant l'investissement, les tableaux des OMD indiquent seulement pour le primaire un besoin moyen annuel de ~ 6,7 millions de \$ / an pour la période 2010-2015.

### Sources de financement

Les collectivités ne perçoivent pas de transfert de l'Etat pour les compétences liées à l'éducation.

A noter l'initiative de l'UNICEF qui finance des écoles via les nouveaux Comité de Développement de l'Ecole (CDE). Ces CDE sont les structures responsabilisées dans la gestion des subventions accordées par l'UNICEF (0,5 \$US / élève et 15 \$US / salle de classe) à toutes les écoles de l'élémentaire en Guinée. Ces fonds sont destinés à l'entretien des écoles et s'inscrivent dans la mise en œuvre du PSE. La collectivité apparaît comme hors du dispositif, ce qui pose problème au regard du code des collectivités locales.

Les ressources de l'Etat du fait de la crise politique ont par ailleurs été amputées des appuis financiers apportés par les principaux bailleurs de fonds du secteur (Banque Mondiale, AFD, KfW). A titre indicatif, dans le cadre de la relance du secteur de l'éducation, l'Etat avait élaboré à la fin de l'année 2007 une requête de financement sur trois ans pour le Programme du Secteur de l'Education (PSE) (2008, 2009 et 2010) d'un montant global de 651,7 Millions de \$US. L'Etat s'était engagé à financer les 68,2% représentant 444,5 Millions d'USD et les PTF pour 79 Millions de \$US soit 12,1%. Le besoin de financement résiduel du secteur s'élevait 128,2 Millions de \$US soit 19,7% du coût global de la requête. Aujourd'hui l'ensemble des accords et des financements sont en re-discussion avec les principaux bailleurs.

A noter aussi qu'il existait avant la crise un fonds commun alimenté par l'IDA (fonds catalytique), et la KfW et l'AFD. Concernant les autres financements extérieurs (hors fonds commun), 51 millions de \$US auraient été injectés pour les réalisations dans le secteur entre 2008 et 2011.

La renégociation des apports des partenaires pour la période à venir devrait constituer une opportunité pour revoir les modes opératoires afin que les financements destinés aux écoles puissent être affectés directement aux collectivités. Par exemple, si le fonds commun est réactivé, un lien pourrait être établi avec le dispositif de financement des collectivités.

## **2.3 URBANISME**

### Rappel sur la décentralisation dans le secteur

#### Code des CL

L'article 29 du code des collectivités locales indique parmi les compétences propres des collectivités :

« ...La gestion des réseaux et services urbains ; La salubrité et l'hygiène publiques; La gestion des déchetteries ; La gestion technique de l'urbanisme, de l'architecture et du contrôle urbain ; La réalisation des opérations d'aménagement urbain ;... » L'article 30 ajoute aussi la gestion des voies secondaires.

---

<sup>2</sup> Inflation : de 2005 à 2010 : 29,7 % ; 31,10 % ; 12,8 % ; 13,5 ; 7,9 % et 20,8 % source cadre macro-économique, Ministère du plan, taux change \$US : 6000 GNF déc. 2010.

### Les orientations du Ministère de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat

Les orientations du ministère en charge de l'urbanisme ont été définies au travers des différents textes et instruments mis en place. Une politique de l'habitat avait été définie en 1989 pour Conakry, en 1992 le schéma national d'aménagement du territoire avait été élaboré, suivi par l'adoption du code foncier et domanial et plus tard, 1998 du Code de l'Urbanisme. En 2005 une nouvelle politique nationale de l'habitat avait été définie avec pour objectifs : (i) restructurer et renforcer les capacités du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, (ii) aménager les zones d'extension urbaine et industrielle, (iii) restructurer les zones d'habitation existantes, (iv) mettre en place un système de financement de l'habitat, (v) développer les PME dans la branche du bâtiment et des travaux publics et (vi) améliorer l'environnement de l'habitat rural. Elle s'est traduite aussi par une stratégie adoptée visant à transformer Conakry et les villes secondaires du pays en centres de croissance et de développement. Deux grands objectifs sous-tendent cette stratégie : (i) promouvoir les activités économiques et la lutte contre la pauvreté par la création d'emplois, (ii) améliorer les conditions de vie dans les centres urbains et éliminer les menaces graves que le manque de services urbains et/ou d'infrastructures adéquates font peser sur l'environnement et sur la situation sanitaire des populations.

Début 2011, une réflexion a été menée qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle politique de l'habitat appelée « Vision habitat 2021 ». Elle conforte les choix antérieurs à savoir la mise en place d'une armature de centres urbains et ruraux équilibrés ; la mise en place de mécanismes de production de logements décentes à des coûts maîtrisés ; l'amélioration de l'habitat précaire par la restructuration urbaine et la régulation foncière ; la mise en place d'une bonne gouvernance du secteur assortie des instruments de suivi et d'évaluation.

Plusieurs programmes ont appuyé au fil des années la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'urbanisme dont principalement la série des Projets de Développement Urbain (PDU1, PDU2, PDU3, PADEULAC, 3ème Projet Eau et Assainissement). Ces programmes ont contribué à l'amélioration du réseau principal de voirie de Conakry et de celui de quelques villes de l'intérieur ainsi qu'à l'amélioration du système de gestion des déchets. En parallèle, ces programmes ont aussi permis de développer les services de base essentiels à certains quartiers de Conakry et des villes de l'intérieur.

Malgré ces efforts, les problèmes majeurs persistent liés à la complexification de la gestion urbaine mais surtout à l'explosion au cours de ces dix dernières années de la population des centres urbains, en premier lieu Conakry. Les villes sont dans l'incapacité à faire face aux besoins d'équipement, assainissement, de voiries, de transport... et on ne peut que constater la multiplication des quartiers informels sous-équipés et marqués par une forte pauvreté urbaine. La situation de la ville de Conakry sur le plan institutionnel reste à clarifier. Son statut lui accorde aujourd'hui une place prédominante dans la gestion urbaine et la captation des ressources au détriment des communes qui la composent.

Concernant les rapports entre le Ministère en charge de l'urbanisme et les communes urbaines, ceux-ci sont limités. Pourtant, sur décision du Gouvernement, il avait été créé en 2005 au niveau d'un certain nombre de Communes Urbaines un Service Technique d'Urbanisme, d'Habitat et du Contrôle Urbain. Leur mission était bien définie dans le Code Foncier et Domanial de 1992. (Les CU gèrent leur territoire et les services préfectoraux gèrent le territoire des CRD). Des cadres du Ministère avaient été affectés à ces services communaux. Les services préfectoraux avaient aussi comme mission de coordonner les activités les services techniques communaux. Après l'adoption du Code des Collectivités Locales, il y a eu de multiples problèmes notamment dans les zones rurales. C'est qui a amené en 2008 le Ministre, lors de la réorganisation du département, à éliminer ces services techniques communaux. Mais il faut reconnaître que les problèmes entre communes et services préfectoraux n'ont pas été résolus. C'est pour ces raisons qu'il est prévu dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie « Vision Habitat 2011 » de les accompagner (i) par la mise en place de Comités Préfectoraux/Communaux, (ii) par la mise en œuvre d'actions de formation et d'équipement. Mais cette orientation reste floue, les transferts de compétences appellent à plus de précisions sur la répartition des responsabilités entre le Ministère et les CL et sur les modes de travail en commun. Au niveau du département, les cadres sont conscients qu'il existe des compétences en matière d'urbanisme et de d'habitat qui sont transférées aux CL. Pour eux, il appartient aux collectivités de définir de ce qu'elles attendent du Ministère en terme d'appui.

### La réalité du terrain

Les communes urbaines ont très peu de capacité d'autofinancement et ne peuvent faire face au besoin de mise à niveau des équipements et infrastructures existants et à leur développement face à cette croissance urbaine. Elles dépendent en grande partie des financements extérieurs. En dehors de cette faible capacité d'autofinancement, le constat est aussi dans la majorité des cas une faible capacité de gestion et de maîtrise d'ouvrage, et cela malgré des appuis sur plusieurs années à travers des programmes comme le PDU1, 2, 3.

Les constats faits dans deux communes de Conakry visitées, montrent :

- Des organisations administratives peu fonctionnelles et peu productives malgré la pléthore d'agents dont l'effectif est concentré autour du personnel de base essentiellement affecté aux tâches d'exécution ;
- Une forte présence des services déconcentrés de l'Etat auprès des communes qui gèrent l'essentiel des activités.

Le PDU3 est le principal programme qui appuie le développement des communes urbaines, il est financé par la Banque mondiale. Ce programme intervient à travers des contrats de ville basés sur le résultat d'audit urbain et d'une négociation avec les communes concernées de leur priorité et des mesures d'accompagnement. A noter que dans ce programme, les communes n'assurent pas la maîtrise d'ouvrage, celle-ci est assurée par le PDU3 qui contractualise avec les entreprises et les paie. Les communes restent néanmoins associées aux différentes étapes.

### Rappel besoins suivant OMD

Les études sur le coût de l'atteinte des OMD en matière d'assainissement et d'aménagement urbain ont abouti au dimensionnement suivant (Rapport final du costing des OMD, sept. 2007)

L'analyse distingue les coûts liés aux besoins d'assainissement et les coûts liés aux besoins d'aménagement urbain. Les deux tableaux suivants sont extraits du rapport final des OMD.

**Tableau 9 : Récapitulatif des coûts pour l'assainissement**  
(Millions USD)

<b>Composantes</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>Moyenne annuelle</b>	<b>Total période</b>
<b>Déchets liquides</b>	<b>13,0</b>	<b>48,6</b>	<b>48,3</b>	<b>37,8</b>	<b>378,4</b>
Assainissement individuel	9,0	44,6	44,6	33,9	339,1
Assainissement semi collectif	1,2	1,2	1,2	1,2	12,2
Assainissement collectif	2,8	2,8	2,5	2,7	27,1
<b>Déchets solides</b>	<b>2,7</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>1,5</b>	<b>15,4</b>
<b>Renforcement capacités</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>2,4</b>
<b>Production d'outils de planification et de gestion</b>	<b>0,2</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,08</b>	<b>0,8</b>
<b>Coût total</b>	<b>16,2</b>	<b>49,8</b>	<b>49,3</b>	<b>39,7</b>	<b>396,9</b>
<b>Coût per capita</b>	<b>1,68</b>	<b>4,55</b>	<b>3,84</b>	<b>3,55</b>	

Les résultats de l'évaluation des coûts font ressortir un total sur les dix ans de la période, de 396,9 millions USD, soit un coût annuel moyen de 39,7 millions USD. Ceci représente un coût annuel moyen par habitant de 3,55 USD.

**Tableau 10 : Récapitulatif des coûts pour l'Aménagement urbain**  
(Millions USD)

Composantes	2006	2010	2015	Moyenne annuelle	Total période
Restructuration quartiers	182,3	182,3	182,3	182,3	1.822,7
Viabilisation nouvelles zones d'accueil	10,8	10,8	10,8	10,8	107,8
Construction/amélioration logements des pauvres	30,9	30,9	30,9	30,9	308,1
Modernisation système cadastral	3,2	4,7	3,2	3,2	37,0
Amélioration environnement urbain	31,6	31,6	31,6	31,6	316,4
Appui institutionnel secteur urbanisme/habitat	0,07	0	0	0,01	1,0
<b>Coût total</b>	<b>258,8</b>	<b>260,3</b>	<b>258,4</b>	<b>259,3</b>	<b>2.593,0</b>
Coût per capita	<b>26,84</b>	<b>23,76</b>	<b>20,14</b>	<b>23,40</b>	

Les coûts totaux issus de l'évaluation pour l'atteinte des OMD s'établissent à 2.593,0 millions USD sur les dix années, soit un coût moyen annuel de 259,3 millions USD et un coût per capita de 23,40 USD. La restructuration des quartiers absorbent l'essentiel des coûts (70%).

Les principaux coûts pour la restructuration des quartiers concernent essentiellement les réseaux et voiries. Les analyses données ne permettent pas de voir ce qui pourrait être clairement attribué aux collectivités, néanmoins une grande part des rubriques sélectionnées concernerait ces dernières.

#### Besoins de financement des CL liés au transfert de compétences

##### Les besoins de financement suivant le PDU3

Les deux seules sources de données disponibles sont celles du PDU3 et les projections des coûts pour les OMD que nous avons déjà abordées.

Le PDU3 a estimé les besoins des communes urbaines à ce niveau, sachant que le PDU3 travaille sur les besoins prioritaires :

#### **Pour Conakry :**

- Concernant la voirie le PDU3 distingue deux types d'intervention, selon l'état des voies :

- La réhabilitation lourde pour 32 Km de voies. Les besoins de financement s'élèvent à environ 24 Milliards de GNF (6 millions de \$US) sur la base d'une moyenne de 750 millions de GNF par kilomètre.

- La réhabilitation légère des voies en état moyen (reprise ou la pose de bordures de trottoirs, aménagement des trottoirs, curage des caniveaux, des fossés et des dalots, colmatage des nids de poules, travaux de point à temps) pour 75 Km de voies. Les besoins de financement s'élèvent à environ 30 Milliards de FNG (soit 7,5 millions de \$US), sur la base d'une moyenne de 400 millions de FNG par kilomètre.

- Concernant l'assainissement et la gestion des déchets, le PDU3 a fait le constat du manque de données pour une appréciation fiable, sauf pour la commune de Kaloum. En extrapolant sur la base

de la population, on arrive à un besoin de 11,3 milliards de GNF (dont 800 millions pour Kaloum) soit 2,8 millions de \$US.

- Concernant les équipements prioritaires, les estimations se montent à 24,5 milliards de GNF soit 7,1 millions de \$US.

Le total des besoins estimés pour Conakry sont donc de 23,6 millions de \$US, soit 17 \$US par habitant pour une population estimée en 2007 à 1 400 000 habitants.

**Pour les villes de l'intérieur**, le PDU3 a fait un dimensionnement de 4 millions de \$US. Ceci correspond à des actions prioritaires pouvant être soumises au PDU3 et non à une exhaustivité des besoins de ces villes. A titre indicatif, voici les secteurs concernés :

**PIP provisoires des villes de l'intérieur (2007)  
par secteur d'investissement**

	Montant en USD	%
Marchés	2 265 000	55,9%
Gares routières	701 000	17,3%
Drainage	100 000	2,5%
Adduction d'eau	56 000	1,4%
Voirie	160 000	3,9%
Bâtiments administratifs (mairies)	352 000	8,7%
Santé	60 000	1,5%
Education	358 000	8,8%
<b>Total</b>	<b>4 052 000</b>	<b>100%</b>

Les simulations du PDU3 partent d'une population en 2007 de 1 116 000 habitants pour les villes de l'intérieur, soit un besoin de 3,6 \$US par habitant. Rappelons que cela ne concerne que des actions prioritaires et non un besoin exhaustif.

Le rapprochement avec les besoins identifiés pour les OMD avec les données du PDU3 sont délicates, sachant que le PDU3 ne travaille que sur les besoins prioritaires.

Sources de financement

Aujourd'hui la source de financement connue est la Banque mondiale avec le PDU3. Le contrat de ville sur Conakry est estimé à 7 millions de \$US (sur un besoin de 23 millions estimés) et les contrats de villes intérieures sont estimés à 4 millions de \$US.

Le ministère de l'urbanisme ne disposait en budget d'investissement en moyenne de 33 millions euros au cours de ces 5 dernières années. Mais ce budget concerne tous les programmes lourds d'investissement à caractère national, pas seulement le développement urbain.

**2.4 HYDRAULIQUE**

Rappel sur la décentralisation dans le secteur

Code des CL

La gestion de l'eau et des points d'eau est une compétence propre des collectivités (article 29 du code). Elles peuvent mettre en place et gérer tout service de distribution de l'eau potable (Article 31).

### Les orientations du Ministère de l'hydraulique / SNAPE

Le secteur de l'hydraulique est bien structuré avec un ministère en charge de l'hydraulique et deux opérateurs : le SNAPE, Service National d'Aménagement des Points d'Eau qui intervient sur l'hydraulique rurale et dans les petites communes urbaines et la SEG, Société des Eaux de Guinée, qui intervient en milieu urbain. Il faut ainsi distinguer :

- les adductions d'eau et les réseaux de distribution des villes qui dépendent de la SEG,
- les points d'eau dans les collectivités rurales et dans les CU de type C (petites communes urbaines) qui dépendent du SNAPE. Des comités de gestion des points d'eau sont mis en place au niveau de chaque point d'eau et sont autonomes.

Les orientations en matière hydraulique sont en cours de redéfinition et une politique nationale de l'hydraulique et de l'énergie est en cours de discussion. Une stratégie de développement du Service Public de l'Eau a été élaborée en 2011, les évolutions suivantes sont prévues, elle s'appuie sur la mise en place au niveau communal d'un service public de l'eau (SPE) :

- « La Commune est maître d'ouvrage du service public de l'eau : la mise en place du cadre de gestion du SPE défini dans la stratégie nationale constitue un préalable à tout investissement dans l'amélioration de la qualité du service (réalisation d'adduction d'eau).
- Le SNAPE développe ses capacités de conseil auprès du maître d'ouvrage communal. En phase d'investissement, il agit pour son compte comme agence d'exécution.
- La gouvernance des contributions des usagers pour le contrôle du Service Public de l'Eau par le SNAPE est améliorée par la mise en place d'un mécanisme financier transparent à l'échelle régionale.
- La gestion du service public de l'eau est déléguée par la commune à une entité villageoise dans un cadre contractuel.
- Des opérateurs privés sont contractualisés au niveau régional pour la formation et l'encadrement des artisans-réparateurs de pompes à motricité humaine, l'entretien et la réparation des systèmes de pompage mécaniques et des réseaux de distribution ».

Concernant l'hydraulique urbaine, des évolutions sont prévues avec l'établissement de conventions entre la SEG et les communes urbaines concernées. Une expérience pilote est en cours à Kindia permettant de définir le partage de responsabilité et des coûts entre les acteurs. Le déficit de la SEG en terme de capacité à fournir un service de qualité en matière d'approvisionnement en eau rend d'autant plus important cette redéfinition des rôles et le positionnement des communes comme véritables maîtres d'ouvrage.

### Rappel besoins suivant OMD

Le tableau suivant extrait du rapport sur le costing des OMD de 2007 synthétise les besoins de financement pour l'approvisionnement en eau potable.

**Tableau 12 : Récapitulatif des coûts pour l'Eau  
(Millions USD)**

Composantes	2006	2010	2015	Moyenne annuelle	Total sur la période
Fourniture eau potable	38,0	50,2	69,0	52,2	521,7
Hygiène de l'eau	2,7	3,0	3,4	3,1	30,9
<b>Coût total</b>	<b>40,7</b>	<b>53,2</b>	<b>72,4</b>	<b>55,3</b>	<b>552,6</b>
Coût per capita	4,22	4,86	5,65	4,91	

Ce coût de fourniture d'eau potable inclut les dépenses de remise en état et de développement des réseaux et le coût d'entretien et d'exploitation. Les tableaux détaillés de calcul des coûts d'entretien et d'exploitation indiquent que ces coûts représentent 33 % des montants.

Les coûts de réhabilitation et d'investissement hors entretien et maintenance sont de :

- 17 millions \$US pour le milieu rural, soit 170 millions \$US sur 10 ans.
- 24,5 millions \$US pour le milieu urbain, soit 245 millions \$US sur 10 ans.

#### Besoins de financement des CL liés au transfert de compétences

##### Les besoins de financement suivant le ministère

Le SNAPE a défini avec le ministère un programme national d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural (PNAEPA). Ce programme couvre la période 2010-2015.

Le coût prévisionnel du PNAEPA est évalué à 1.704,537 milliards de GNF soit 378,786 millions USD. Ce montant se répartit comme suit :

- Composante « Infrastructure d'Eau Potable » : 938,521 milliards de GNF soit 208,560 millions USD ;
- Composante « Latrinsation » : 645,377 milliards de GNF soit 143,417 millions USD ;
- Composante « Cadre Unifié d'Interventions (CUI) » : 120,639 milliards de GNF soit 26,809 millions USD.

Ces chiffres peuvent être comparés avec le costing OMD, il est supposé que ce qui n'a pu être fait dans la période antérieure est concentré sur les 5 ans du PNAEPA.

Pas de chiffres disponibles pour la situation urbaine en dehors des évaluations pour les OMD.

##### Sources de financement

Le rapport de faisabilité du PNAEPA indique que 87 % du besoin de financement devraient être couverts par l'Etat et les bailleurs de fonds et 13 % par les « bénéficiaires ».



## 2.5 DEVELOPPEMENT RURAL

Il sera abordé dans ce paragraphe les aspects regroupant l'agriculture, l'élevage et les pistes rurales. L'hydraulique rurale ayant été abordée dans un paragraphe spécifique.

### Rappel sur la décentralisation dans le secteur

#### Code des CL

Le code des collectivités locales ne parle pas des sous-secteurs de l'agriculture et de l'élevage, ni du développement rural. C'est plus en termes généraux que le code parle des actions de développement local qui peuvent couvrir des appuis aux secteurs économiques ou encore des équipements marchands qui permettent une mise en marché des productions. Les pistes rurales font par contre l'objet d'une mention particulière, entrant dans le champ des compétences des collectivités. L'article 29 indique comme compétence propre : « la construction et l'entretien des routes communautaires, les voies secondaires, tertiaires, places et édifices publics, le choix de leurs sites et la désignation des contributions à cet effet ».

Cette situation est logique du fait que les sous-secteurs de l'agriculture et de l'élevage sont des secteurs économiques qui relèvent des acteurs privés avec l'appui des ministères sectoriels concernés. Les collectivités n'interviennent qu'indirectement en favorisant l'existence d'un environnement propice au développement économique local.

#### Les orientations du Ministère de l'agriculture et de l'élevage

Le document de référence est la nouvelle lettre de politique de développement agricole (2006-2015) de décembre 2006, donc postérieure à l'adoption du code des collectivités. Ce document fait explicitement mention des Collectivités locales à travers le rôle d'impulsion du développement local (cf. extrait ci-dessous). On retrouve ensuite mention des CL dans la partie relative aux infrastructures rurales et la responsabilisation des CL dans leur identification et leur réalisation à l'instar de ce que fait déjà le PACV. Il reste néanmoins à vérifier si les différents programmes intervenants dans ce domaine d'infrastructures rurales respectent la place des CL. L'exemple du PACV, ou du PDLG, est loin d'être généralisé.

« Cohérence avec la politique de décentralisation.

La NLPDA s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation eu égard aux résultats encourageants enregistrés dans la mise en œuvre du PACV1. Il doit permettre la prise en compte des préoccupations des producteurs dans le cadre du renforcement des capacités locales suivant le principe de subsidiarité. Il s'agit de favoriser la gestion locale des actions de développement que l'Etat ne pourra pas prendre en charge avec la même efficacité conformément aux textes et lois sur la décentralisation notamment à travers les plans de développement local des Collectivités Rurales de Développement (CRD). En outre la déconcentration des services de l'Etat permettra de rapprocher l'administration agricole des populations à la base. »

« Les équipements et les infrastructures physiques. Les axes stratégiques porteront sur :

- le renforcement, dans le cadre de la Décentralisation par les communautés rurales de développement appuyées financièrement par l'Etat et les partenaires financiers, des investissements en infrastructures destinées à favoriser l'augmentation des capacités de production, de transformation et de commercialisation agricoles, agroforesteries et animales et les infrastructures socio collectives de base en milieu rural. A cet effet les programmes de mise en place d'infrastructures rurales (infrastructures de stockage, transformation, de marché, formation des élus locaux, des populations locales, des services déconcentrés et décentralisés, des prestataires de service) tels que le PACV et le PNIR2 seront renforcés et appuyés par les ressources de l'Etat dans le cadre de la politique de décentralisation. L'accent sera mis sur la formation des élus locaux pour l'identification des besoins des collectivités locales, la préparation des projets d'infrastructures, la contractualisation avec les prestataires de service pour leur mise en place et la gestion des infrastructures communautaires. »

#### La réalité du terrain

En matière d'équipements et d'infrastructures les besoins des collectivités rurales sont importants quelque soit la CL (cf. chapitre sur l'analyse des PDL). La lecture des PDL montre bien trois grandes catégories de besoins : ceux liés aux infrastructures sociales de base (santé, éducation, hydraulique) ;

ceux liés aux infrastructures permettant l'écoulement de la production (les équipements marchands mais aussi les pistes) et ceux liés directement à la production (les aménagements hydro-agricoles).

La capacité d'autofinancement des CL étant très réduites (cf. analyse des CA), la couverture de ces besoins dépend essentiellement de la présence de programmes sur financement extérieur (PACV, PDLG, Plan international, PDSO, Faisons ensemble). Ces programmes financent essentiellement les deux premières catégories de besoin, et pour le PDSO dans une certaine mesure la troisième catégorie.

Concernant les pistes, les collectivités locales ne disposent pas de moyens pour assurer le développement et l'entretien des pistes. Pourtant on retrouve dans le PDL des prévisions en la matière, mais il est rare que ces prévisions se concrétisent vu les coûts et la faible capacité des PME en la matière.

A noter que dans le Programme National des Infrastructures Rurales (PNIR 1), il existait une composante communautaire assez importante. Et c'est dans ce cadre que les CVEP (Comité Villageois d'Entretien des Pistes) ont été créés. Les CVEP étaient créés dans les villages qui étaient traversés par les pistes réhabilitées. Ce qu'il faut remarquer, c'est qu'il n'existe aucun lien entre les CVEP et la CRD. Ce sont des structures que les programmes ont créées et entretenues. Si dans le PNIR 1, les communes étaient impliquées dans le suivi (signature de tous les décomptes de paiement), actuellement les communes ne sont invitées que lors de la remise des infrastructures (Le Président de la CRD ou du district est invité à signer).

Concernant les investissements économiques relevant plus du secteur privé, cela pose la question du financement du développement économique local. Les programmes financent sans problèmes les équipements marchands tels les marchés, les gares routières, les aires d'abattage, voire des magasins de stockage. Par contre le financement des moyens ou aménagements de production est plus rare. Le PDLG devait mettre en place un guichet relatif à ce type de besoin, mais il n'a pas encore été concrétisé. Le PDSO mise beaucoup sur la dimension économique avec un guichet d'appui aux petites entreprises et un guichet pour appuyer les institutions de microcrédit. Par ailleurs les CL sont aussi financées en tant que porteuses de projets d'infrastructures socio-économiques et d'initiatives d'activités génératrices de revenus. Mais il est certain que ce type de financement dépendra plus à l'avenir de programmes sectoriels liés au développement rural et pouvant mettre en place des instruments adaptés au financement de l'agriculture ainsi que d'instruments spécifiques pour le développement économique qui pourraient être mis en place avec les régions.

#### Rappel besoins suivant OMD

L'étude sur les besoins de financement pour atteindre les OMD donne ces besoins pour les différents sous-secteurs du développement rural. Nous nous intéresserons ici aux pistes.

Les montants couvrent la période de 2011 à 2015 avec la réhabilitation de 1100 km par an.

<b>Cumul Réhabilitation et entretien de pistes rurales</b>	<b>\$ 166 251 250</b>
- Réhabilitation de pistes rurales	\$ 121 000 000
- Réalisation d'ouvrages de franchissement	\$ 11 275 000
- Réalisation d'ouvrages d'art	\$ 24 626 250
- Entretien des pistes	\$ 9 350 000

#### Besoins de financement des CL liés au transfert de compétences

##### Les besoins de financement suivant le ministère

On ne retrouve pas d'analyse complète sur les besoins de financement en matière de développement rural relatifs aux collectivités locales. Les seules projections concernent les pistes rurales données dans les OMD.

### Sources de financement

Il existe un Fonds d'entretien routier, dénommé FER. La mission du FER est de collecter et d'administrer les fonds destinés à l'entretien du réseau routier éligible à la charge de l'Etat. Il s'agit des routes nationales et des pistes rurales préfectorales dont la gestion ne relève pas des compétences des collectivités locales. Les activités éligibles au FER sont :

- Les travaux d'entretien courant ;
- Les travaux d'entretien périodique ;
- Les travaux d'amélioration de la sécurité de la circulation routière ;
- Les travaux d'urgence du réseau routier (routes ouvrages et bacs), les études et les prestations liées à l'exploitation et à la gestion des réseaux routiers ;
- Les actions de suivi et de contrôle des travaux d'entretien routier.

Les CL ne bénéficient pas du FER. Il aurait pu être opportun d'élargir la mission du FER aux financements des pistes de compétences des CL.

La question du financement du développement économique local (DEL) reste posée. A noter que les sociétés minières ont commencé à intervenir de manière significative dans ce domaine (cf. paragraphe suivant sur les mines).

## **2.6 MINES**

### Rappel sur le secteur

#### Code des CL

Les CL sont concernées par le secteur des mines à deux titres : du fait du reversement d'une partie de taxes superficielles ou d'exploitation (Article 449 du Code — Les recettes partagées des collectivités locales comprennent actuellement :... Recettes non fiscales : Redevances des mines et carrières...); du fait indirectement de leurs prérogatives en matière d'aménagement et gestion de l'espace.

#### Les orientations du Ministère des Mines

Le secteur minier est économiquement le secteur le plus stratégique en Guinée. La gestion de ce secteur, notamment au niveau de l'attribution des concessions et de la passation des contrats a connu de nombreuses vicissitudes et un nouveau code minier est en cours d'adoption. Par ailleurs, la place des collectivités locales n'a jamais été reconnue. C'est au cas par cas dans les conventions passées que des dispositions particulières étaient prises pour prendre en compte l'existence et les doléances de ces dernières. Mais aucun cadre normatif standardisé ne prescrivait cette prise en compte. La gestion des redevances est un des points critiques. Un des enjeux est de faire des collectivités un acteur incontournable dans les négociations des conventions qui concernent leur territoire.

Un code minier avait été adopté en 1995, mais les textes d'application essentiels, tels le décret d'application faisant obligation au gouvernement de mettre en œuvre la nouvelle loi dans un délai donné ou les « contrats types miniers », n'ont jamais été promulgués. Plusieurs autres textes rendant le code opérationnel n'ont pas été pris et ceux qui l'ont été n'ont pas été toujours appliqués. Certes ce nouveau code de 1995 a favorisé un engouement dans le secteur minier guinéen. Mais les effets se sont limités à la floraison de permis de recherches dont les 95% n'aboutissent pas et des mégaprojets qui ne tardent à voir le jour. Sur le plan fiscal, l'évolution des revenus de 1997 à 2007 est révélatrice de la dégradation de ces revenus pour l'Etat. Depuis 1997, la contribution du secteur n'a pas cessé de baisser, passant de 150 millions de dollars à 60 millions de dollars. C'est dans ce cadre que se situe le processus de révision de la politique minière qui a été enclenché depuis 1997 et dont les objectifs sont : i) la correction des insuffisances dans la gestion du secteur, ii) la stimulation des investissements pour favoriser l'implantation d'un plus grand nombre de sociétés minières en phase de production, et iii) l'accroissement du niveau de transformation des minerais extraits et celle de la valeur ajoutée sur place, tout en optimisant les retombées socio-économiques pour le pays.

Un projet de nouveau code minier est en discussion actuellement. Une évolution majeure concerne l'appui aux collectivités locales situées dans les zones d'extraction. En effet le Code de 1995 n'était ni précis ni contraignant en la matière. Il était juste évoqué dans son article 142 une répartition des droits et taxes entre les budgets de l'Etat, des collectivités locales et du Fonds de Promotion et de Développement Miniers, mais aucun % de répartition n'était donné. C'est dans les conventions minières spécifiques des sociétés aurifères qu'a été instaurée la taxe de 0.4% du CA. De même le versement des taxes superficielles annuelles à chaque collectivité n'est pas issu du Code mais d'un arrêté conjoint du MEF-MMG de 2008. Le projet de nouveau code prend en compte le développement des collectivités locales (art.130 et 131) et lors de la demande de permis les entreprises minières doivent produire "un plan pour le développement communautaire annexé à la Convention de développement locale qui couvre, entre autres, les aspects formation, infrastructures médicales, sociales, scolaires, routières, de fourniture d'eau, d'électricité ; la signature de cette convention de développement interviendra à l'obtention du titre". Le projet de code prévoit la mise en place d'un fonds de développement local mais qui serait régionalisé.

Les acteurs privés du secteur sont prêts à investir plus en matière de développement local mais à condition d'avoir des garanties de l'impact des subventions accordées et qu'elles servent en priorité au développement du secteur économique afin d'assurer une continuité d'emploi lorsque les activités minières baisseront. Ils souhaitent aussi que leur contribution soit ciblée dans leurs régions d'intervention et non diluées dans un fonds national qui n'aurait pas ou peu d'impact sur leur zone d'intervention.

#### Les expériences d'appui au développement local dans le secteur

A défaut d'une stratégie nationale de développement des zones minières, les sociétés minières ont développé des approches assez variées pour appuyer le développement local de leur zone d'intervention. Trois types d'interventions ont été recensés : les interventions par le biais de l'administration locale, les approches projets et les interventions directes qui sont proches du philanthropisme.

L'intervention par le biais de l'administration consiste à utiliser la tutelle des collectivités locales (région ou préfecture), sur une base contractuelle (convention minière) ou sur la base d'une entente entre la société minière et l'Etat pour répartir une partie de la redevance minière aux autres collectivités territoriales (préfectures et CRD) suivant des clefs de répartition précises. C'est cette forme qui a prévalu dans la préfecture de Boké avec la CBG de 1987 à 1998 et dans les deux sites miniers gérés par Rusal (Rusal / Friguia à Fria et Rusal / Dèbébé à Kindia). Dans ces zones, cette forme de gestion de la contribution au développement local sur laquelle les structures de l'administration locale ont une grande responsabilité a toujours entraîné une frustration des communautés et conduit souvent à des soulèvements comme ce fut le cas en 2009 dans la CRD de Mambia (Kindia).

Dans le but de prévenir une situation conflictuelle qui risque de porter atteinte aux activités des sociétés minières, des projets de développement communautaire ont été initiés au niveau de quatre sites miniers : i) à Siguiri avec la SAG, ii) dans la préfecture de Boké avec Rio Tinto / Alcan et l'AFD pour un projet de construction d'une usine d'alumine, iii) à Beyla avec Simfer (Rio Tinto), et iv) à Kouroussa avec la SEMAFO. Ces projets utilisent l'approche participative dans le processus d'identification des actions. La différence entre ces différents projets se situe au niveau de l'ancrage institutionnel c'est-à-dire la maîtrise d'ouvrage. Au niveau du projet Rio Tinto / Alcan avec AFD qui intervient au niveau des trois CRD de Kolaboui, Kamsar et Sangarédi, c'est l'approche PACV qui est mise en œuvre. La maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des activités est assurée par la CRD qui utilise son Fonds d'Investissement Local (FIL) alimenté par elle-même (quote part de la CRD) et les bailleurs fonds (Rio Tinto, Alcan et l'AFD) avec l'appui technique du CECI en qualité de maîtrise d'œuvre. Il en est de même au niveau de la SEMAFO qui verse la contribution locale au développement local à travers le mécanisme du Fonds de Développement local (FDL) mis en place par le Programme de Développement Local en Guinée (programme du PNUD / FENU). La maîtrise d'ouvrage assurée par la CL.

A Siguiri et Beyla, la SAG et SIMFER/Simandou utilisent une approche un peu différente. Il s'agit de s'appuyer sur des comités locaux de développement pour la sélection des projets devant être financés par les fonds affectés au développement communautaire. A Siguiri, la SAG et les autres acteurs locaux se sont basés sur une structure légale prévue par les textes sur la décentralisation : le Comité Préfectoral de Développement (CPD), présidé par le Préfet et composé des présidents des CRD et du

Maire de la CU, des responsables des structures déconcentrées de l'administration, des représentants de la société minière et des représentants de la société civile locale. Au niveau de Beyla, le Comité est composé uniquement des présidents des CRD, des représentants de la société civile et ceux de la société minière. Sur le plan financier, les ressources sont gérées par la société minière dans les deux sites et les décaissements sont faits sur présentation de factures de prestations accompagnées d'une demande émanant des comités de sélection. A Beyla, Rio Tinto décaisse des fonds provenant de sa fondation et alors qu'à Siguiri les fonds proviennent des 0,4% du chiffre d'affaires qui constituent la contribution au développement local.

Sur le plan technique, ces deux initiatives sont soutenues par des maîtres d'œuvre : le CECI à Siguiri et le Bureau d'Entraide pour le Développement (BED) à Beyla. Leur mission est de former les acteurs locaux membres des comités pour qu'ils maîtrisent le processus de sélection et de mise en œuvre des projets en utilisant une approche participative. Le constat global est que, tant que les prestataires assument cette mission, la transparence est toujours assurée. Ce qui n'est pas toujours le cas à la fin du contrat de l'opérateur. C'est cette situation qui prévaut actuellement dans la gestion de la contribution au développement local au niveau de Siguiri.<sup>3</sup>

En plus de ces deux types d'intervention, toutes les sociétés minières investissent des ressources assez importantes provenant généralement des fondations dans le développement communautaire de leurs zones d'intervention. L'objet de ces fonds dénommés « licence sociale » servent généralement à apaiser le climat social dans leur zone d'intervention et sécuriser les importants investissements réalisés et l'exploitation. Ces financements sont souvent mobilisés à la demande par les associations de jeunes ou des ressortissants et ciblent pour la plupart des cas la construction d'infrastructures culturelles, sanitaires, scolaires ou la réalisation de forages ou des puits améliorés. Il arrive aussi souvent que ces ressources servent à financer des activités génératrices de revenus au profit des associations féminines.

Il est estimé que la contribution des compagnies minières entre 2000 et 2008 a été de 5,74 millions de \$US soit grâce soit aux dispositions conventionnelles soit via des contributions directes.

#### Le secteur minier ; potentiel de financement pour les CL

Des projections peuvent être faites sur les ressources générées par le secteur en lien avec les différentes taxes dont les collectivités locales pourraient être bénéficiaires.

Les taxes superficielles liées au permis pourraient générer par an 3,2 millions de \$US (à raison de 10\$US / km<sup>2</sup> pour les permis de recherche, en 20 et 50 \$US pour les permis d'exploitation suivant le type d'exploitation, et 150 \$US par km<sup>2</sup> pour les concessions minières). Mais l'apport le plus important concernera la taxe que verseraient suivant le projet de code les sociétés minières sur leur chiffre d'affaires aux collectivités. Cette taxe serait de 0,5 % pour le fer et la bauxite et de 1 % pour les autres substances. Les projections sur la base du CA des sociétés en exploitation montre que cette taxe qui tournerait actuellement autour de 10 millions \$US serait d'une cinquantaine de millions de \$US en 2015 et de plus de 80 millions \$US en 2018. Si les différents projets miniers se concrétisent cette taxe pourraient monter à 180 millions \$US d'ici 2020.

A côté de ces deux taxes, le nouveau code minier prévoirait l'affectation de 15 % de la taxe minière, des droits fixes, de la taxe sur les substances de carrières et sur la production artisanale aux budgets des CL. Si ce montant aujourd'hui tournerait autour de 5 à 7 millions de \$US, il pourrait monter très vite si l'ensemble des projets miniers se concrétisent et atteindre d'ici 2020 près de 480 millions \$US.

Il est par ailleurs possible qu'à côté de ces taxes certaines sociétés continuent à appuyer via leur fondation des actions de développement local.

A noter que si l'affectation de ces ressources se fait régionalement suivant leur origine, une disparité très forte apparaît immédiatement entre les quatre grandes régions naturelles. La moyenne Guinée serait défavorisée n'ayant aucun projet minier de prévu. La Guinée Maritime n'aurait que 8 % des revenus alors que la Haute Guinée percevrait 44 % de ceux-ci et la Guinée Forestière 48 %. Ce système risque d'accroître les disparités entre les régions à moins de s'inscrire dans un système de

---

<sup>3</sup> Depuis 2010, sur instruction de la Présidence de la République, les fonds provenant des 0,4% (contribution au développement local de Siguiri) sont bloqués dans un compte à la BCRG.

péréquation qui prend en compte d'autres apports de l'Etat sur compenser au niveau des régions les moins bien loties.

Si l'on considère juste une affectation régionalisée de la taxe sur le CA les projections d'ici 2020, si tous les projets se réalisent, celle-ci favoriserait la Guinée Forestière (115 millions de US\$ estimés), ainsi que la Guinée Maritime (51.2 millions de US\$ estimés), la Haute Guinée en serait moins bénéficiaire (15 millions de US\$ estimés) et la Moyenne Guinée ne serait pas concernée<sup>4</sup>.

On voit bien que les enjeux sont importants en termes de financement des collectivités locales et du développement local. Si le secteur minier pourrait être demain le principal contributeur du FDL, il sera nécessaire de prendre en compte ses attentes et la spécificité de ses zones d'extraction. En effet sur ces zones apparaissent des problèmes liés au développement urbain du fait de l'attrait des activités minières sur les populations, mais aussi des problèmes environnementaux liés aux types d'extraction.

## 2.7 RECAPITULATIF POUR LES SECTEURS CLES

Le tableau suivant récapitule les besoins de financement issus des documents officiels pour les principaux secteurs sociaux ainsi que pour les pistes et l'aménagement urbain dont une partie est transférée aux collectivités. Comme indiqué en introduction, les travaux menés antérieurement ne permettent pas de dégager la part exacte à supporter par les collectivités. Cette recherche fera l'objet d'un chapitre spécifique de ce rapport.

Education primaire	sur 10 ans \$	moyenne par an	par hbt. \$	/ hbt GNF
charges récurrentes	654 000 000	65 400 000	5,45	30 520
Capital	949 300 000	94 930 000	7,91	44 301
<b>Total</b>		<b>160 330 000</b>	<b>13,36</b>	<b>74 821</b>

Santé	sur 10 ans \$	moyenne par an	par hbt. \$	/ hbt GNF
système de santé	1 200 000 000	120 000 000	10	<b>56 000</b>

(construction, entretien, salaire, fonctionnement)

Hydraulique	sur 10 ans \$	moyenne par an	par hbt. \$	/ hbt GNF
Réalisation et réhab.	415 000 000	41 500 000	3,46	19 367
Entretien et exploitation		13 695 000	1,14	6 391
<b>Total</b>		<b>55 195 000</b>	<b>4,60</b>	<b>25 758</b>

<b>Total secteurs sociaux</b>	<b>156 578</b>
-------------------------------	----------------

Pistes rurales	sur 10 ans \$	moyenne par an	par hbt. \$	/ hbt GNF
Réalisation, réhab.	313 800 000	31 380 000	2,62	14 644
Entretien	18 700 000	1 870 000	0,16	873
<b>Total</b>		<b>33 250 000</b>	<b>2,77</b>	<b>15 517</b>

Urbain	sur 10 ans \$	moyenne par an	par hbt. \$	/ hbt GNF
Assainissement	42 500 000	4 250 000	0,35	1 983
Restructuration quartiers	1 822 700 000	182 270 000	15,19	85 059
<b>Total</b>		<b>186 520 000</b>	<b>15,54</b>	<b>87 043</b>

<b>Total pistes et urbain</b>	<b>102 559</b>
-------------------------------	----------------

<b>Cumul</b>	<b>259 138</b>
--------------	----------------

<sup>4</sup> Source : projection assistance technique MMG

### **3 ANALYSE DES PROGRAMMES**

---

#### **3.1 PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNAUTES VILLAGEOISES (PACV)**

##### Présentation synthétique

##### Objectif du programme

Le document de programme présente ainsi les objectifs du programme : « Le Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV) cherche à renforcer la gouvernance locale dans la Guinée rurale et promouvoir le pouvoir économique des populations rurales y compris les femmes, les jeunes et autres groupes défavorisés. La vision à long terme de ce programme est que à la phase finale, les communautés locales et leurs représentants, les élus locaux auront développé (i) la capacité d'identifier, de prioriser, de programmer et de gérer leur propres infrastructures et les services dont ils ont besoin (ii) la capacité de mobiliser et d'utiliser de façon transparente les ressources nécessaires pour financer l'établissement, la réhabilitation, le fonctionnement et l'assistance continue des services de l'administration déconcentrée et (iii) la capacité de supporter les efforts de développement et améliorer les bonnes pratiques de la gouvernance. »

Après une première phase jugée positive, le PACV a débuté une deuxième phase en 2008. Les événements politiques ont ralenti sa mise en œuvre suite à la suspension des financements de la Banque mondiale.

Le projet a trois composantes : une composante de financement des collectivités à travers un fonds de développement local, une composante d'appui technique au développement local et une composante pour la gestion du projet et le suivi et évaluation.

Ce programme se situe clairement dans une logique de responsabilisation et d'accompagnement des collectivités locales (CRD). L'outil financier (FIL) est l'instrument clé de cet apprentissage. Un dispositif léger d'appui aux collectivités est mis en place au niveau régional. Les éléments de stratégie du PACV tournent autour des quatre points suivants :

- Mise en œuvre d'un processus participatif de planification locale (formulation d'un plan de développement local et des programmes annuels d'investissement) ;
- Financement des infrastructures et services de base ;
- Renforcement des capacités locales ;
- Mise en place des cadres de concertation.

##### Durée, montant et sources de financement

Le programme est prévu sur 12 ans avec 3 phases de 4 ans chacune.

Le PACV est financé par le gouvernement guinéen, la Banque mondiale, l'AFD et le FIDA.

Le montant global prévisionnel du PACV serait de 196 millions de \$US. La première phase a été financée à hauteur de 50 millions de \$US, la deuxième phase devrait être financée à hauteur de 55 millions \$US.

A noter que des programmes connexes vont soit s'intégrer dans le PACV soit utiliser son dispositif pour leur mise en œuvre et rechercher des synergies. On peut citer le projet de Gestion Côtière et Marine de la Biodiversité.

##### Couverture géographique

La première phase a touché 200 CRD, la deuxième phase couvrira toutes les CRD soit les 303 CRD du pays.

## Mécanisme de financement

### Répartition des fonds entre les collectivités

Le PACV a défini une enveloppe annuelle par CRD. Cette enveloppe est de 50 000 \$US maximum. « Le Projet se réserve donc le droit de financer moins, suivant les PIL soumis par les CRD, les capacités de gestion des élus et des comités, le nombre de PIL financés, la capacité de recouvrement des taxes, l'exécution conforme et transparente des PIL préalablement financés et le niveau de subvention qu'une CRD a antérieurement reçu par le Projet. (Manuel de procédures)» Une formule a été définie pour la répartition des enveloppes entre les CRD. A noter que d'autres sources de financement peuvent s'ajouter en fonction des conventions entre le PACV et d'autres programmes.

$$\text{Montant FIL (80\% du PAI)}_t = \frac{20.000 \$}{n+1} + (\text{Nhb}) (\text{tr})_{t-1} \$$$

- Nhb = Nombre d'habitants = population totale
- n = nombre de PAI financés (n= 0, 1, 2, 3, 4, 5)
- (tr)<sub>t-1</sub> = taux de recouvrement fiscal de l'année précédente à l'année t
- tr =  $\frac{\text{recette fiscale}}{\text{prévision}}$

### Positionnement des fonds

Les fonds du PACV sont positionnés dans une banque commerciale. Une déconcentration des fonds du PACV est prévue au niveau régional.

Au niveau des CRD, un compte est ouvert par chacune d'elle dans une banque. Ce compte recevra la contrepartie de la CRD et les financements octroyés par le FIL. La CRD gèrera ce compte dans le respect des règles de comptabilité publique retranscrite dans un manuel de gestion communal.

### Modalité d'accès au fonds

Le Fonds d'Investissement local est destiné à financer des réalisations socio-économiques inscrites dans le PDL de la collectivité et éligibles au PACV (existence d'une liste négative). Une participation de 15 % est demandée aux collectivités.

Pour accéder aux fonds, la CRD doit avoir un PDL approuvé par son CC, un PAI (plan d'investissement annuel) issu du PDL et approuvé par le SPD, disposer d'un receveur communautaire et d'un plan de passation des marchés. A partir de l'année 2, la CRD doit avoir en plus un plan d'entretien de ses infrastructures pris en compte dans son budget et le receveur a du suivre une formation. Un audit financier annuel est prévu.

La mise en œuvre des financements reçus doit respecter le manuel de procédures du PACV. La CRD prépare avec le recours à des prestataires privés des fiches de projets à partir des actions prévues dans son PAI. Ces fiches de projets constituent un « Projet d'investissement local » soumis par la CRD dans un premier temps aux autorités préfectorales. Ces dernières statuent sur la conformité des dossiers avec la législation et les normes en vigueur, ainsi qu'avec la programmation des interventions de la Préfecture. Une fois l'approbation de la préfecture obtenue, la CRD fait une requête de financement au PACV, pour cela le dossier est transmis aux équipes régionales du PACV, les ERA. L'ERA analyse les dossiers et peut demander à la CRD de revoir certaines demandes. Une fois les dossiers retenus et validés par l'ERA, cette dernière passe une convention de financement avec la CRD.



### Modalités d'exécution

La CRD est le maître d'ouvrage. Elle peut recourir à un maître d'œuvre. La CRD passe les marchés conformément à un manuel de passation des marchés élaboré par le PACV. Une commission des marchés est mise en place. La CRD passe un contrat avec le prestataire ou l'entreprise retenu.

Les fonds sont versés par le PACV sur le compte spécifique de la CRD, sous double signature. Le président de la CRD est l'ordonnateur. La CRD paie les prestataires et entreprises conformément au contrat.

### Dispositif d'accompagnement

Le PACV a mis en place un dispositif d'accompagnement qui s'appuyait initialement sur des équipes mobiles pluridisciplinaires (EMP) travaillant directement avec les CRD et des Equipes régionales d'appui (ERA). Le dispositif a évolué avec la mise en place d'Agents de Développement Communautaire (ADC) issus des EMP, recrutés par la DND et mis à disposition des CRD. Le rôle de ces ADC est un accompagnement des CRD dans la préparation et la mise en œuvre de leur PDL, ainsi que dans les différentes activités menées par la CRD en fonction des besoins. Le manuel de procédure du FIL résume ainsi leur rôle :

- « Appui – conseils et renforcement des capacités des CRD dans le cadre des activités de développement de la communauté.
- Soutien à l'élaboration des documents à produire par les CRD (DP, PDL, PIL, etc.)
- Support à la mobilisation et à la participation des populations.
- Renforcement de la compréhension des textes légaux et réglementaires de la décentralisation et des procédures du Projet aux populations et élus locaux.
- Appui à la mobilisation des financements extérieurs. »

« L'Agent de Développement Communautaire (ADC) est au service de la CRD et a pour mission principale de faciliter et de promouvoir le processus de participation et d'habilitation des populations villageoises.

Son mandat est multiple et large : Il est agent de sensibilisation et de mobilisation. Il est partenaire pour les autorités locales. Il est analyste et technicien. Il est communicateur, éducateur, formateur et motivateur. Il fournit un soutien constant en matière de planification et de gestion des actions locales.

Ses qualités et compétences sont variées : Il est polyvalent. Il a la volonté de travailler dans les milieux ruraux. Il a le sentiment d'humilité. Il a de bonnes capacités d'animation villageoises et d'implication des populations dans une démarche participative. Il a des connaissances sur les textes de la décentralisation, sur la diversité biologique et sur le Projet en général, qu'il souhaite approfondir et développer dans le cadre de ses activités au sein de la CRD. »

L'ADC est un agent polyvalent d'un niveau minimum de bac +3. Il est payé par le programme PACV mais sous la forme de prestation.

Les **Equipes Régionales d'Appui** (ERA) sont positionnées au niveau régional, le manuel de procédures du FIL présente ainsi leurs responsabilités : « Le rôle des ERA est le même que celui de la CNC mais au niveau régional. Elles sont donc spécifiquement en charge de la mise en œuvre des Composantes « Fonds d'Investissement Local – FIL » et « Coordination, gestion, suivi-évaluation ». Les ERA représentent aussi toutes les composantes du Projet au niveau régional. Elles viennent en appui aux communautés, notamment pour :

- L'élaboration des leurs Plans de développement (PDL);
- Le recrutement des différentes compétences que les communautés souhaiteraient engager pour réaliser leurs études ou leurs travaux en mettant à leur disposition les informations de la base de données des intervenants;
- Toute assistance lors de la création de leurs instances représentatives, leurs démarches, etc.

- Appui à la mise en place et à l'opérationnalisation des cadres de concertation régional et préfectoral;
- Renforcement des capacités;
- Appui et transfert de compétences aux structures pérennes;
- Gestion fiduciaire des ressources du PACV ainsi que du PGCMB et du PGCT pour les régions concernées. »

Une ERA est composée de 3 à 4 personnes.

Chaque CRD identifie au niveau de son PDL les actions de formation à réaliser, elle peut en dégager des micro-projets de formation ou de renforcement de capacités qui seront intégrés dans le PIL.

#### A retenir

Le PACV est certainement le programme majeur en termes d'appui au processus de décentralisation du fait de sa couverture géographique sur l'ensemble du territoire.

Le PACV est dans une démarche de responsabilisation des CRD, la maîtrise d'ouvrage des CRD est pleinement reconnue :

- Les projets à financer sont identifiés par les CRD dans le cadre de leur PDL puis PAI,
- C'est la CRD qui lance les AO et passe les marchés
- Les fonds sont mis à disposition des CRD, celles-ci payent les prestataires et entreprises.
- Elles peuvent mobiliser des prestataires pour aider au montage des projets et au suivi de leur exécution (ingénieur conseil)
- Les CRD disposent d'un appui technique de proximité à travers les EMP, ADC et ERA.
- L'implication des services déconcentrés de l'Etat se fait à deux niveaux :
  - o Pour l'approbation du PIL par les services préfectoraux,
  - o Pour des appuis spécifiques destinés au renforcement de capacités.
- Le FIL peut financer tout investissement de compétence de la CRD (hors liste négative) mais aussi des actions de RC.
- La traçabilité des fonds est assurée dans le budget de la CRD.

Observation : l'approche des ADC est nouvelle, il reste à voir avec l'expérience si ces ADC seront en mesure d'assurer leurs fonctions et d'apprécier la durabilité de leur présence, les CRD ne pourront probablement pas assumer leur coût.

### **3.2 PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT LOCALE ET DE GOUVERNANCE (PDLG)**

#### Présentation synthétique

##### Objectif du programme

Le Programme de Développement Locale et de Gouvernance (PDLG) est dans sa deuxième phase. C'est un programme orienté sur l'appui au processus de décentralisation. A partir d'un objectif général d'amélioration des conditions de vie et d'atteinte des OMD, le PDLG II se fixe comme objectif spécifique : « Assurer l'adoption des pratiques de bonne gouvernance pour le développement local par les Collectivités Territoriales et les autres acteurs locaux en Haute Guinée et en Guinée forestière. » Le document de programme présente ainsi sa stratégie : « **Le PDLG 2 se propose de servir de levier pour engager les collectivités locales, les structures au niveau régional, les institutions du niveau central et les partenaires au développement de la Guinée dans l'approfondissement de la décentralisation et du développement local pour en faire une**

**véritable stratégie de lutte contre la pauvreté.** Pour ce faire, trois axes stratégiques sont retenus. Ils visent les trois niveaux de gestion du processus de la décentralisation, à savoir le niveau national, le niveau méso (régional et préfectoral) et le niveau local, présentés comme suit :

- 1) Axe stratégique n°1 : Accroissement progressif et continu de la **responsabilité et des capacités locales dans la gestion du développement au niveau local** en général et la promotion des **initiatives de développement économique** en particulier.
- 2) Axe stratégique n°2 : Renforcement des capacités du niveau méso (région et préfecture) en vue de lui permettre d'assurer (i) **la cohérence et l'articulation entre les niveaux national et local** et (ii) **d'apporter aux CL un appui technique, organisationnel et institutionnel** de proximité pour accompagner et coordonner le développement local.
- 3) Axe stratégique n°3 : Contribution à **l'amélioration du pilotage et de l'accompagnement de la décentralisation au niveau central** en visant spécifiquement la définition d'un cadre stratégique d'orientation et de mise en œuvre concertée à ce processus en Guinée ».

#### Durée, montant et sources de financement

Le PDLG est exécuté en deux phases, la première phase 1 s'est étendue de 2001 – 2006 et la seconde phase en cours concerne la période 2008 à 2012.

La phase 2 dispose d'un budget de ~ 8 millions de \$, dont ~3 millions sont destinés à l'investissement avec deux guichets prévus : une FDL et un FDE (fonds de développement économique). « Le FDL (70%) représente un total de USD 1.968.750, dont 15%, soit l'équivalent de USD 289.312, seront apportés par les contributions en espèces des populations. Le FDE (30%) représente un total de USD 843.750 »

Les sources de financement sont : FENU – PNUD (4 millions \$) (FENU : investissement / PNUD : fonctionnement) ; Etat (0,36) ; CL (0,3), autres (3,3).

#### Couverture géographique

Phase 1 : 23 CRD sur 2 préfectures : Kouroussa et Siguiri (Haute Guinée)

Phase 2 : 3 préfectures supplémentaires (Guinée forestière)

#### Mécanisme de financement

##### Répartition des fonds entre les collectivités

Montant global : 300 à 500 000 \$ pour l'ensemble des CRD par an.

**Par CRD, pour le PDLG 1 il a été fixé une dotation moyenne de 2 500 \$ + 1,6 \$ par habitant** pour la totalité des 3 ans. Les CRD montent leur PAI et celles qui donnent sa quote part de 15 % sont financées.

A noter que théoriquement il y a une contre partie de la partie nationale mais elle n'a jamais été payée.

La dotation par CRD a donc été relevée (cf. PRODOC) à 7 500 \$ par CRD + 1,5 \$ par habitant pendant 3 ans. Mais dans la pratique on va tenir compte de la performance de la CL du fait de la réalité économique et de l'érosion de la monnaie. Cette dotation n'est donc pas fixe, elle dépend de la capacité de mobilisation de la CRD. C'est donc la performance de la CL qui va en final décider ce qui va être mobilisé au profit de cette CL. La dotation est pluriannuelle.

#### Positionnement des fonds

Les fonds (FDL) sont positionnés au niveau national sur un compte géré par le FENU. C'est le FENU au niveau national qui vire directement dans les comptes des CRD ouverts spécifiquement pour l'investissement dans des banques commerciales les montants octroyés par opération une fois la contre partie de la CL versée et les marchés passés.

### Modalité d'accès au fonds

Lors de la phase 1, un comité de financement du FDL au niveau préfectoral (représentants des CRD + responsables préfectoraux) était chargé de valider les PDL et leur éligibilité au FDL.

Pour la phase 2 : théoriquement l'arbitrage pour affectation des fonds devait être effectué au niveau préfectoral par le **Conseil préfectoral de développement**

Le CPD devait regarder le montant disponible, la capacité des CL, la pertinence en lien par exemple avec respect normes (ex. carte scolaire) et décider du montant à octroyer à chaque CRD. Il s'agissait de transférer au CPD les fonctions du Comité de financement local (organe de la phase 1). Mais dans les faits les CPD n'ont pas fonctionné comme prévu et quand ils fonctionnent c'est maintenant plus une information qui est faite par le PDLG à leur niveau et non un arbitrage. **Tout le travail se fait en amont entre la CRD et l'équipe projet.** Les montants indicatifs définis dans PRODOC ne sont pas respectés, c'est bien la **capacité d'absorption de la CL qui est prise en compte.**

Une fois les projets soumis à financement sont validés, l'argent est viré sur le compte de la CRD une fois que le marché est passé. (Les versements sont liés à une réalisation précise, versé en une seule fois. On a abandonné les tranches car engendrait trop de retard avec les justificatifs).

La CL doit avoir versé ses 15 % avant que le PDLG verse les 85 %. Le processus d'AO n'est engagé que quand les fonds sont disponibles.

### Modalités d'exécution

La réalisation doit être inscrite dans le PDL de la CRD. L'ingénieur génie civil du PDLG aide à la formulation du projet notamment pour estimer le coût prévisionnel et aider à la faisabilité. Les Services techniques déconcentrés sont consultés par rapport aux normes, respect carte scolaire... C'est l'antenne préfectorale du projet qui appuie la CRD à rédiger le DAO. C'est l'ingénieur génie civil de l'antenne qui élabore ce dernier. L'AO est lancé par la CRD mais le dépouillement est réalisé au niveau de l'antenne. Si le président de la CRD préside la commission de dépouillement, l'ingénieur du PDLG préside la commission d'analyse des offres. Le reste du processus respecte la maîtrise d'ouvrage communale, la CRD ou la CU passe le contrat avec l'entreprise choisie. Un ingénieur conseil est recruté par la CRD, avec l'appui de l'antenne, pour suivre l'ensemble des travaux sur la CRD. Un comité de suivi est mis en place au niveau de la CRD ou CU pour suivre l'avancement des travaux.

La CRD paye les entreprises au fur et à mesure de l'avancée et des besoins de l'entreprise. Il n'y a pas d'avance. Le compte FDL d'une CRD est sous co-signatures (président CRD, président CDC, secrétaire communautaire et secrétaire technique du pôle représentant le Projet).

A noter que le mécanisme permet de financer des actions intercommunales.

### Dispositif d'accompagnement

Le dispositif est composé d'une **cellule d'appui technique** légère composée de 3 cadres (coordinateur spécialiste gestion des CL, expert développement économique local, « expert » comptable en charge FDL et personnel d'appui) et **de trois antennes préfectorales** composées de 3 cadres : le chef antenne en appui à la planification locale et en conseil aux CL, l'assistant administratif et financier en appui aux CRD dans la gestion des comptes FDL et l'organisation administrative, (maîtrise finances – gestion), l'ingénieur génie civil pour l'appui à la réalisation des infrastructures (pour le moment un seul à Kouroussa).

Il a été mis en place un **secrétaire technique pour chaque pôle de développement** (tous ayant un niveau maîtrise) assurant un accompagnement de proximité. Dans les faits c'est lui l'acteur clé dans l'animation locale. Actuellement le programme réfléchit si on peut faire inscrire le paiement du secrétaire des pôles sur le budget des PAI. A noter que les ingénieurs de suivi sont payés sur le PAI (à 3% du montant de l'investissement).

Le PDLG a recours à 5 outils ou instruments complémentaires dans sa démarche d'accompagnement: (i) une procédure de planification participative, (ii) un FDL, (iii) des cadres de concertation à 3 niveaux et (iv) un dispositif d'appui conseil et (v) un système de suivi – évaluation. Sur le plan plus technique, **l'outil principal du programme est le SAFIC** (Système d'Analyse Financier et Institutionnel des Collectivités).

Concernant les pôles de développement, suite à l'évaluation de la phase 1, en vue de consolider la démarche et d'entraîner les CRD les plus pauvres, il a été adopté la mise en place de **pôle de développement** autour d'une CRD plus riche et dynamique comme moteur du pôle. Les résultats seraient encourageants.

#### A retenir

Le PDLG peut être considéré comme un des projets pilotes majeurs en matière d'accompagnement du processus de décentralisation en Guinée, aux côtés du PACV et de « Faisons ensemble ». La spécificité de ce programme réside :

- dans son dispositif : un dispositif de proximité relativement léger centré sur l'accompagnement. Le dernier maillon et le plus important est le secrétaire technique mis à disposition d'un pôle de CRD.
- dans son mécanisme de financement : un mécanisme relativement souple en matière d'accès au FDL, qui privilégie l'apprentissage autour de la réalisation d'une infrastructure plutôt qu'une course aux réalisations. L'accès au FDL est subordonné à la mise en place d'une dynamique de mobilisation des ressources locales qui porte ses fruits.
- dans la dynamique de pôle : les CRD choisissent de se regrouper par affinité d'une part mais aussi sur la base de leur intérêt commun en matière de développement territorial dans une logique de complémentarité économique.

A noter néanmoins, en lien avec l'application du code des CL et grâce à l'expérience acquise et aux dynamiques créées, que le PDLG pourrait faire évoluer d'un cran ses procédures pour aller (i) vers une plus forte responsabilisation des CRD dans leurs maîtrises d'ouvrage, notamment en termes de passation de marché, (ii) une application plus complète du rôle de l'ordonnateur et du comptable de la CRD, notamment en terme de gestion du compte FDL, (iii) la suppression des organes parallèles de type CDC justifiée au démarrage mais dont la mission devrait être aujourd'hui considérée comme achevée.

### **3.3 PROJET DE DEVELOPPEMENT SOCIAL ET DURABLE EN HAUTE ET MOYENNE GUINEE (PDSH-HMG)**

#### Présentation synthétique

##### Objectif du programme

Les objectifs du PDSH sont de contribuer à réduire la pauvreté par l'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et le renforcement de la gouvernance au niveau local. De façon spécifique, le projet vise à : (i) Accroître l'accès des pauvres aux services socio-économiques de base ; (ii) Développer les capacités productives des pauvres, particulièrement les femmes et les jeunes.

La composante principale de ce programme est la **Composante Fonds de Développement Social (FDS)**, qui est subdivisée en 4 guichets :

- a. **Services socio-économiques de base et appui aux initiatives de développement local** (construction/réhabilitation d'environ 400 petites infrastructures sociales et économiques, fourniture de 600 lots de kit de matériel pédagogique, de 200.000 exemplaires de manuel d'alphabétisation) ;
- b. **Promotion de l'entreprenariat**
- c. **Micro-finance et Activités génératrices de revenus**
- d. **Décentralisation et bonne gouvernance** (élaboration de 57 PDL pour 8 CU et 49 CRD, renforcement des capacités des structures déconcentrées de l'Etat, du personnel des CU et CRD, des organisations de la société civile... )

Les deux autres composantes sont : **Appui à la Coordination et au Suivi – Evaluation de la Pauvreté** (ACSEP) et **Exécution du Projet**.

Ce programme n'est pas un programme spécifiquement dédié aux CL, son domaine d'intervention est plus large. Les CL sont concernées par (i) le premier guichet qui finance les infrastructures socio-économiques et les initiatives de développement local et (ii) par les actions de renforcement de capacités du 4<sup>ème</sup> « guichet ».

#### Durée, montant et sources de financement

1<sup>ère</sup> phase : 2003 – 2010 ;

2<sup>ème</sup> phase 2011 - 2012

Le montant du programme est de 24,15 millions d'UC, hors taxes hors douanes soit environ 57,930 milliards de GNF (début 2003) . Ce montant a été financé comme suit en Unités de Compte (UC): Financement BAD (FAD : 20,00 millions d'UC sous forme de crédit et FAT : 01,75 millions d'UC sous forme de don) et du Gouvernement guinéen : 2,4 millions d'UC au titre de la contrepartie nationale du projet.

#### Couverture géographique

- 26 CRD des préfectures de Haute Guinée : Dinguiraye (7), Mandiana (11) Kérouané (7) la CRD de Kindoye de la préfecture de Dabola et 4 communes urbaines (Dinguiraye, Mandiana, Kérouané et Kouroussa).
- 23 CRD des préfectures de Moyenne Guinée : Tougué (9), Koubia (5) et Dalaba (9) et quatre communes urbaines 'Mali, Tougué, Koubia et Dalaba).

#### Mécanisme de financement

##### Répartition des fonds entre les collectivités

A la différence des autres projets et programmes (PDLG, PACV), il n'existe pas d'enveloppe préalablement allouée à une CL.

La réalisation des priorités découlant du PDL (approuvés par le CASP) est appuyée (financement) par le Projet sans tenir compte d'un plafond. Les montants affectés aux CL dont les projets ont été retenus sont très variables.

##### Positionnement des fonds

Les fonds sont domiciliés dans les comptes du projet (à Labé : siège du programme et Conakry).

##### Modalité d'accès au fonds

Il existe plusieurs guichets. Mais les CL ne sont admissibles qu'au niveau du Guichet A de la composante FDS (Services Socioéconomiques de Bases).

Les CL sont appuyées par des ONG recrutées par le PDSO pour monter leur projet soumis à une instance préfectorale ad'hoc mise en place par le PDSO, le **Comité d'Approbat**ion des **Sous – Projets (CASP)** dont l'objectif est d'impliquer les structures et les organisations locales dans l'exécution du projet. C'est un organe de décision au niveau « décentralisé » dont les interventions se limitent dans le cadre des orientations données par le Conseil d'Administration. Il joue aussi un rôle d'arbitrage entre les collectivités. La composition du CASP pour une préfecture comprenant à la fois les CU et les CRD est la suivante : le Chargé des Micro-Réalisations, le Chargé du Plan, un Représentant par CU, un Représentant par CRD, un Représentant d'une Association féminine dynamique de la préfecture.

Les Collectivités Locales n'ont pas accès directement aux fonds. Le règlement des actions (quelque soit le montant du projet) est fait par l'UGP sur la base de l'approbation des CL des décomptes présentés par les entreprises.

##### Modalités d'exécution

La réalisation doit être inscrite dans le PDL et approuvée par le CASP. Une étude est faite par un prestataire technique mis à disposition par l'UGP. Des bureaux d'études spécialisés sont recrutés pour l'élaboration des DAO. L'UGP lance l'AO. Si le coût global du marché est inférieur ou égal à 20.000 UC, c'est la CL qui passe le marché (mais l'UGP conserve les fonds). Au delà de ce seuil, c'est l'UGP.

La maîtrise d'œuvre est assurée par le prestataire. Pour la réalisation des infrastructures, l'UGP recrute un ingénieur conseil qui assure le contrôle des travaux. En dehors de l'ingénieur conseil, les travaux sont suivis par les bénéficiaires, les services techniques et l'UGP. La réception des travaux est faite par les mêmes acteurs.

Actuellement, c'est lors de la cérémonie officielle de remise que l'infrastructure est transférée à la CL. Mais il existe des dispositions qui permettront de transférer officiellement l'infrastructure du projet à la CL par l'entremise du Ministère du Plan et celui en charge des CL.

Les budgets sont inscrits dans le budget des collectivités locales en Recettes et en Investissements.

#### Dispositif d'accompagnement

Dans le dispositif opérationnel, il existe l'Unité de Gestion du Projet (UGP) qui est basée à Labé, l'antenne de Kankan ainsi qu'un bureau de liaison à Conakry.

Dans le processus de planification et de mise en œuvre des activités dans la zone d'intervention du Projet, des ONG ont été recrutées pour accompagner les CL dans le processus de développement (l'appui à la réalisation des Plan de Développement et l'appui à la mise en œuvre des actions). Au terme de l'intervention des ONGs, des ADC ont été mis à disposition par les mêmes ONGs pour continuer l'accompagnement des CL. Dans la deuxième phase du Projet, il est prévu le recrutement de prestataires pour accompagner les CL dans le processus de développement.

Les services déconcentrés de l'Etat sont impliqués à deux niveaux : (i) ils sont membres des CASPs, à ce titre ils appuient les collectivités et la préfecture dans le choix des microprojets à soumettre pour financement ainsi que le suivi de la mise en œuvre des microprojets ; (2) ils interviennent aussi dans l'appui aux collectivités locales et la préfecture dans le choix des prestataires et le suivi de la réalisation des microprojets.

Dans la première phase du Projet, des animateurs (Agent de Développement Communautaires) ont été installés au niveau préfectoral. Leur mission était essentiellement axée sur : la sensibilisation ; l'animation ; la formation des bénéficiaires ; le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des activités ; la mise en relation des bénéficiaires avec d'autres partenaires ; l'interface entre le projet et les différents partenaires impliqués dans la mise en œuvre sur le terrain ; etc.

#### A retenir

Le PDSD est un programme à large vocation de développement communautaire / local qui prend fortement en compte la dimension économique avec un guichet d'appui aux petites entreprises et un guichet pour appuyer les institutions de micro-crédit. Les CL sont prises en compte de manière spécifique en tant que porteuse des projets d'infrastructures socio-économiques et des initiatives d'activités génératrices de revenus. Si un guichet leur est dédié, par contre force est de reconnaître que l'on reste dans une approche « projet » et que la maîtrise d'ouvrage des CL est peu développée. Tout repose sur l'UGP et les ONG / prestataires choisis par cette dernière.

Néanmoins la partie FDS destinée aux CL pourraient abonder le futur FDL.

### **3.4 FAISONS ENSEMBLE**

#### Présentation synthétique

##### Objectif

L'objectif global du Projet Faisons Ensemble est de faire avancer la gouvernance démocratique à travers des interventions multisectorielles (santé, éducation, agriculture). Les objectifs stratégiques visés sont les suivants : (i) améliorer la performance des institutions gouvernementales ; (ii) assurer la

visibilité et l'efficacité de la lutte contre la corruption ; (iii) renforcer la participation citoyenne et (iv) améliorer l'accès des citoyens à l'information.

Le Projet est mis en œuvre par un consortium de 4 ONG (RTI, PSI, RI, CENAFOD) suivant une approche novatrice dans laquelle le dénominateur commun de toutes les interventions est le renforcement de la bonne gouvernance.

Le Projet a apporté un appui au processus de décentralisation aux niveaux central et local. Au nombre des interventions en appui au Ministère en charge de la décentralisation figurent prioritairement : (i) la formation des receveurs communautaires en gestion et en comptabilité (420 receveurs formés dont 304 en provenance du Ministère de la Décentralisation et du Développement Local et 115 autres cadres du Ministère de l'Economie et des Finances) ; (ii) l'organisation d'un atelier sur le thème des finances du gouvernement local ayant débouché sur un plan d'action et un chronogramme pour la mise en place d'un système de transferts entre le gouvernement central et les gouvernements locaux ; (iii) la formation des cadres des Ministères de la Décentralisation et des Finances et de quelques cadres des services techniques déconcentrés sur l'analyse des finances locales ; (iv) la compilation de tous les rapports produits dans le cadre de l'étude sur l'élaboration du cadre réglementaire d'application du Code des Collectivités Locales ; (v) l'appui à la révision des lois et réglementations qui sont en contradiction avec le Code des Collectivités.

Dans les 4 régions d'intervention (N'Zérékoré, Kankan, Faranah et Conakry), le Projet a appuyé 113 *Collectivités locales* dans la planification participative, la gestion responsable et transparente et la mobilisation des ressources, à travers : (i) le diagnostic organisationnel (par le Cadre de Développement Municipal/Rural / CDM) ; (ii) l'élaboration de Plans d'Amélioration des Performances ; (iii) la reproduction et la distribution de plus de 30.000 copies du Code des Collectivités Locales ; (iv) la réalisation de Diagnostics Participatifs Communautaires (DSEL/DPC) ; (v) l'élaboration/actualisation de Plans de Développement Local (PDL) ; (vi) la formation des élus locaux, des cadres techniques et autres acteurs en matière de lutte contre la corruption, d'audit social, de mobilisation des ressources et de passation du marché ; (vii) la mise en place et le renforcement des cercles d'innovation dans 20 CR/CU phares. Le Projet a également renforcé les capacités de plusieurs centaines d'Organisations communautaires de base et d'Organisations de la société civile (OCB/OSC) et appuyé 15 ONG locales, qui ont mis en œuvre les activités du Projet dans leur zone d'intervention et ont bénéficié de subventions dans ce cadre.

#### Durée, montant et sources de financement

Financé par l'USAID à hauteur de quarante millions quatre cent mille (40.400.000) US\$, le Projet s'exécute selon les phases ci-après :

- Mars 2007 – Mars 2010 (36 mois) : \$ 23 000 000
- Avril 2010 – Septembre 2011 (18 mois) : \$ 9 000 000
- Octobre 2011 – Septembre 2013 (24 mois) \$ 8 400 000

Dans sa nouvelle phase, le Projet compte fournir un plus grand appui aux organisations intermédiaires et aux structures faïtières. Parmi les stratégies prioritaires, figurent (i) le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources et leur gestion par les collectivités ; (ii) le transfert des ressources vers les services techniques déconcentrés et les collectivités

#### Couverture géographique

Dans la période de 2007 – 2011, le Projet a travaillé dans les régions de N'Zérékoré, Kankan, Faranah et Conakry. Dans sa phase actuelle, il va toucher toutes les régions du pays.

#### Mécanisme de financement

*Faisons Ensemble* ne met pas des fonds directement à la disposition des collectivités locales. Les subventions vont aux ONG, unions ou associations professionnelles appuyant la mise en œuvre de projets des collectivités locales et ce, dans des domaines et des secteurs variés (initiatives de prévention du paludisme, gestion de centres de santé et amélioration des services, activités d'éducation civique au niveau scolaire, formation à grande échelle sur une grande variété de sujets).



### Dispositif d'accompagnement

Une équipe restreinte (deux agents de gouvernance de l'ONG CENAFOD) anime chacun des 4 bureaux (N'Zérékoré, Kankan, Dabola et Conakry) régionaux du projet et apporte une assistance directe aux communes urbaines (CU) et rurales (CR). La stratégie consiste à transférer progressivement les responsabilités de la direction des activités techniques et du fonctionnement au niveau régional aux intermédiaires au fur et à mesure que ces derniers sont prêts, ont la volonté et la capacité de les assumer, en commençant par le transfert des responsabilités pour les régions de Faranah et Conakry à CENAFOD au début de la phase de prolongation. Le projet transférera progressivement toutes les responsabilités de leadership à d'autres intermédiaires choisis.

Au cours de sa première phase (mars 2007 – mars 2010), le projet a apporté un appui extensif pour l'amélioration de la prestation de services à travers les politiques et pratiques de bonne gouvernance dans 113 communes rurales et urbaines (CR/CU) appelées *collectivités championnes*. Ces 113 communes faisaient partie d'un total de 170 CL des quatre régions administratives historiquement ciblées par le projet, à savoir la Grande Conakry, Faranah, Kankan et N'Zérékoré. Au début de la première prolongation (avril 2010 – septembre 2011), le projet a identifié 20 CL parmi les 113 qui avaient fait preuve d'un engagement extraordinaire et développé une expérience qui pouvait être une source d'inspiration et d'expérience pratique à toutes les CR et CU ciblées dans leurs régions respectives. Ces 20 communes ont joué le rôle de *collectivités phares*.

Le projet a fourni à ces *collectivités phares* un appui spécialisé et a documenté et disséminé les expériences de certaines d'entre elles que les 93 autres *collectivités championnes* peuvent adapter et appliquer à leurs localités.

Pendant la période de seconde prolongation qui vient de démarrer, les *collectivités phares* vulgariseront les thèmes et l'expérience du projet à travers tout le pays. Dans le cadre de l'envergure élargie de cette période, toutes les 342 CR et CU de la Guinée seront considérées comme *collectivités championnes*.

Stratégies prioritaires 2011-2013 en matière de mobilisation et de gestion des ressources financières locales.

Lors des phases antérieures, le Projet avait renforcé les capacités de mobilisation de ressources au niveau des CL à travers : (i) l'élaboration et la vulgarisation des affiches et des brochures sur les stratégies de mobilisation ; (ii) la formation des élus et des cadres des STD sur les techniques de mobilisation et de gestion des ressources financières ; (iii) le renforcement des Cercles d'innovations pour l'identification de nouvelles sources de revenus dans les communes, conformément au Code de Collectivités locales ; (iv) la formation sur les techniques de montage des microprojets susceptibles de contribuer à la mobilisation de ressources financières ; (v) le financement des voyages d'échanges des élus et des cadres autour des initiatives de mobilisation des ressources (parking payant etc.).

Au nombre des stratégies prioritaires pour la phase qui démarre (octobre 2011 - septembre 2013) figurent (i) le renforcement des capacités de mobilisation des ressources et leur gestion par les collectivités locales et (ii) le transfert des ressources vers les services techniques déconcentrés et les collectivités locales.

L'accent sera mis sur l'assistance technique au profit des réformes les plus pertinentes en matière de gouvernance démocratique en vue d'une transition vers l'état de démocratie en Guinée. Cette assistance sera apportée à travers des groupes de travail sur les réformes politiques pour la décentralisation fiscale, la santé, l'éducation, l'agriculture et la gestion des ressources naturelles. Ces groupes de travail sont appelés à assurer un leadership en matière d'identification et de mise en œuvre des réformes prioritaires susceptibles de contribuer à l'amélioration des ressources nécessaires aux gouvernements locaux et aux services techniques déconcentrés pour l'accomplissement de leurs missions respectives.

### A retenir

Le Projet Faisons Ensemble œuvre pour l'amélioration des conditions de vie des citoyens à travers des interventions multisectorielles stratégiques produisant des bénéfices tangibles tout en renforçant la structure de la gouvernance nécessaire pour étendre ces bénéfices à tous. Il appuie les interventions dans les secteurs de la gouvernance, la santé, l'éducation, l'agriculture et la gestion des ressources naturelles. Ces activités sectorielles intègrent les objectifs de démocratie et de

gouvernance soit en renforçant les connaissances, le comportement et la participation de la société civile, ou en améliorant le sens de la responsabilité, la transparence et l'efficacité du gouvernement aux niveaux local et national. Le projet collabore avec le gouvernement, la société civile, les media et le secteur privé pour travailler ensemble à forger des alliances et soutenir le changement positif.

Le renforcement des capacités développé par le Projet Faisons Ensemble au profit des CL, notamment en matière d'élaboration de PDL, de plans d'amélioration des performances, la formation des receveurs communaux et des cadres du Ministère de l'Economie et des Finances et des STD en analyse des finances locales et surtout la stratégie de mobilisation et de gestion transparente des ressources financières locales auront contribué à préparer les acteurs communaux, les services centraux et déconcentrés compétents à une gestion efficiente du FDL à mettre en place.

### 3.5 PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT URBAIN (PDU3)

#### Présentation synthétique

#### Objectif du programme

Le Programme de Développement Urbain, phase 3, PDU3, est un programme « classique » financé par la Banque mondiale au profit des grandes communes urbaines. On retrouve ce type de programmes dans les autres pays de la sous-région. Les objectifs annoncés du PDU sont : (i) d'améliorer les conditions de vie des habitants de Conakry par le développement des services de base ; (ii) d'établir un environnement favorisant de manière durable la programmation, le financement et la gestion des investissements et services prioritaires dans les principaux centres urbains du pays.

La stratégie de ce type de programme s'appuie sur la définition d'un programme d'ajustement municipal (PAM) et d'un programme d'investissement prioritaire (PIP) au travers de l'outil « Contrat de ville ». A cette fin des audits municipaux (audits urbains et audits organisationnels et financiers) sont réalisés par des bureaux d'études spécialisés et l'animation d'un processus participatif pour définir les priorités. Le programme d'ajustement municipal qui constitue la pierre angulaire du PDU comporte trois volets : 1. Amélioration du Fonctionnement des Services Municipaux ; 2. Amélioration des recettes municipales et suivi budgétaire ; 3 Effort d'entretien avec notamment la programmation et l'exécution d'un Plan Annuel d'Entretien (entretien du patrimoine communal) et le respect de l'engagement minimum de 3% des recettes totales pour l'entretien

Trois composantes structurent le PDU3 :

- infrastructures et services prioritaires de Conakry dans le cadre du contrat de ville ;
- appui aux villes de l'intérieur dans le cadre des contrats de ville ;
- renforcement institutionnel.

#### Durée, montant et sources de financement

Le tableau suivant synthétise le contenu des deux phases du PDU 3

Composantes	Première phase (2000-2005)	Deuxième phase (2007-2011)
Contrat de Ville de Conakry	<b>9,8 millions USD</b> Ville de Conakry et les 5 communes de Conakry : <ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion des déchets solides</li> <li>- désenclavement des quartiers</li> <li>- études techniques des voies primaires et préservation des emprises pour la voie express et la T7</li> </ul>	<b>6,5 millions USD</b> Ville de Conakry et les 5 communes de Conakry : <ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion des déchets solides</li> <li>- désenclavement des quartiers</li> <li>- infrastructures et services municipaux</li> </ul>

Contrats de Ville des villes de l'intérieur	<b>3,5 millions USD</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Audits urbains et financiers de 10 villes</li> <li>- Programmes d'investissements prioritaires (PIP) et Programmes d'ajustement municipal pour ces villes (7 contrats de ville signés et exécutés)</li> </ul>	<b>4,5 millions USD</b> <p>10 contrats de ville comprenant PIP, activités PAM et entretien des équipements : infrastructures et services municipaux, appui institutionnel et programmes d'ajustement</p>
Appui institutionnel	<b>2,7 millions USD</b> <p>Appui à l'amélioration du fonctionnement des services prioritaires Appui aux cellules opérationnelles</p>	<b>2,8 millions USD</b> <p>Activités de renforcement institutionnel et appui à la mobilisation des recettes locales</p>

### Couverture géographique

Le PDU3 couvre Conakry et les dix principales villes de l'intérieur.

### Mécanisme de financement

#### Répartition des fonds entre les collectivités

Les fonds ont été dimensionnés en tenant compte de la population mais surtout en fonction du résultat de l'audit urbain et du programme prioritaire qui a été défini au niveau de chaque ville. Pour ensuite y accéder, les villes de l'intérieur elles devront démontrer leur capacité à dégager 17 % de leurs recettes totales comme apport de contrepartie (5% du PIP) et pour l'entretien (3% du montant de l'investissement). Pour les communes de Conakry, la répartition entre celles-ci s'opère sur la base de 20 % au prorata des recettes budgétaires et 80 % en fonction du poids démographique de la commune.

#### Positionnement des fonds

Les fonds du PDU sont positionnés au niveau d'une banque privée et gérée par l'Unité de Coordination du Projet.

#### Modalité d'accès au fonds

Le choix des villes a été prédéfini lors de la faisabilité du PDU3 ainsi que les réalisations du programme d'investissement prioritaire (PIP).

#### Modalités d'exécution

L'UCP est à la fois l'ordonnateur des fonds et le payeur. Le coût des ouvrages est défini à travers une étude de la Direction du PDU3, ou par les communes avec l'appui des BET. Ils font l'objet d'études de faisabilité.

Les DAO sont rédigés par les BET, mais les AO sont lancés par l'UCP. Les cahiers des charges sont définis par les communes. Le Code des Marchés Publics est respecté ainsi que le dispositif de passation des marchés. Les contrats avec les prestataires sont passés par l'UCP. Les petits contrats sont gérés par les coordonnateurs, les contrats plus importants par le Ministre. La maîtrise d'œuvre est assurée par les bureaux d'études et les ONG. Si la collectivité est considérée comme maître d'ouvrage, on voit que dans les faits, cela n'est que très partiel et que c'est l'UCP qui assure les fonctions critiques de MO.

Le suivi et la traçabilité sont assurés par le PDU 3, à travers les audits techniques et financiers. Le contrôle est assuré par un cabinet d'audit et l'inspection du contrôle d'Etat.

#### Dispositif d'accompagnement

L'accompagnement privilégie les services déconcentrés de l'Etat à travers le Service Régional de l'Urbanisme et les directions préfectorales de l'Urbanisme et Habitat.

L'appui apporté aux communes concerne notamment : la préparation de chaque Contrat de ville ; l'appropriation du processus de contractualisation (préparation des dossiers de consultations, lancement des consultations, évaluation des offres, négociation et signature des contrats, etc.) et de supervision des contrats des PME ; la formulation des audits pour l'identification des programmes annuels d'investissement ; la supervision des travaux, la certification des factures et le recueil des données de suivi ; la réalisation des études ; le contrôle des travaux.

En dehors du Plan d'Ajustement Municipal qui intervient directement sur des éléments de capacités des collectivités, la composante d'appui institutionnel du PDU3 intervient en renforcement de ce volet à travers un appui à l'amélioration du financement des services prioritaires qui vise l'amélioration de manière durable du dispositif de financement de la gestion des déchets solides et de l'entretien de la voirie ; et l'amélioration de la chaîne fiscale et l'appui à l'amélioration de la gestion financière, avec la réalisation d'une enquête à but fiscal sur l'agglomération de Conakry et d'audits institutionnels, organisationnel et financier de la ville et des cinq communes.

Un travail d'accompagnement est prévu lors de la mise en service des équipements. Il permet de s'assurer de la fonctionnalité des équipements réalisés.

#### A retenir

Le programme PDU3 est intéressant dans sa démarche d'appui aux villes, liée à des audits urbains, organisationnels et financiers. Ces audits permettent notamment de mettre en œuvre un Programme d'ajustement municipal qui est un vrai plan d'actions pour l'amélioration des capacités institutionnelles de la commune concernée. Il reste à apprécier l'impact effectif de ces appuis au niveau des 10 villes de l'intérieur et des communes de Conakry. Les résultats en termes d'amélioration de capacité sembleraient mitigés suivant les villes. Il sera intéressant de suivre le bilan du PDU3 et l'orientation qu'il donne à sa prochaine phase, et le cas échéant, l'évolution de ses modes opératoires.

Pour le FDL, cela pose la question de l'existence d'un guichet spécifique pour les villes ou de la définition de critères d'allocation qui tiennent compte du besoin d'investissement plus important de ces dernières pour rattraper leurs déficits d'équipement.

### **3.6 LE PROGRAMME D'APPUI A LA CONSOLIDATION DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION (PACPD)**

Il s'agit d'un programme financé par l'Union Européenne, dans le cadre duquel a lieu la présente étude. Ce programme apporte une assistance à la mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation, notamment dans la conception des instruments et outils définis dans le plan d'action de la lettre de politique. Ce programme se veut complémentaires aux autres et valorisent leurs acquis dans les travaux de conception des instruments de la décentralisation.

## 4 ANALYSE DES COMPTES DES COLLECTIVITES

### 4.1 ANALYSE DE LA BASE DE DONNEES

Une base de données a été constituée sur Excel avec tous les comptes administratifs collectés. Les données existantes au niveau du Ministère ont aussi été utilisées. Les années considérées concernent 2005 à 2009. Au total 555 comptes ont été traités.

Cette base de données contient des informations pour :

- 95 collectivités pour 2005
- 115 collectivités pour 2006
- 130 collectivités pour 2007
- 164 collectivités pour 2008
- 51 collectivités pour 2009

Un traitement a été fait par catégorie de collectivités :

- Les communes urbaines de Conakry,
- Les CU chefs lieu de régions
- Les CU chefs lieu de préfecture
- Les autres CU urbaines
- Les CRD de grande taille
- Les CRD de taille moyenne et possédant des potentialités économiques
- Les CRD avec peu de ressources, enclavées et considérées pour les plus pauvres.

Ce tableau visualise la répartition des comptes administratifs traités :

	Com. Cky	CU Rgn.	CU. Rad.	CU in.	CRD 1	CRD 2	CRD 3	Total
2005	4	2	2	11	28	31	17	95
2006	4	2	2	12	26	46	23	115
2007	5	3	3	16	35	53	15	130
2008	2	4	2	13	41	65	37	164
2009	2	4	0	5	16	18	6	51
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>57</b>	<b>146</b>	<b>213</b>	<b>98</b>	<b>555</b>

Nous avons examiné les tendances entre les années et entre catégories. Nous nous intéresserons dans un premier temps aux recettes des collectivités avant de regarder les dépenses puis quels ratios clés. Les montants sont présentés soit en valeur moyenne par catégorie soit en montant par habitant.

### Fonctionnement

#### Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement des CL varient en 2009 de ~7 200 GNF par habitant pour les collectivités de Conakry à ~1 800 GNF par habitant pour les CRD les plus pauvres.

Les variations entre 2005 et 2009 ont été plus marquées en hausse pour les communes de Conakry et les communes chefs lieu de régions. Si on tenait compte de l'inflation, force est de constater que le niveau réel des recettes est en baisse dans les CRD.

	Conakry	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	3,037	2,630	1,752	1,757	1,730	1,388	1,543
2009	7,273	4,173	2,840	4,358	2,222	1,467	1,813
Variation	139%	59%	62%	148%	28%	6%	18%

Ces recettes de fonctionnement qui dépendent quasi uniquement des recettes propres (+ de 90 %, voire 100 % dans certains cas et dans ces recettes propres la part prédominante est la fiscalité locale. Le tableau suivant donne l'évolution de la fiscalité locale par habitant et le poids qu'elle représente en % par rapport aux recettes totales. Ce poids varie de 40 % à 80 % suivant le type de CL.

Recettes fiscales per capita (.000 GNF)							
	Conakry	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	2,731	1,341	0,977	1,122	1,384	1,286	1,448
2009	5,830	2,361	1,050	2,107	1,485	0,901	1,005
Pourcentage des recettes fiscales par rapport aux recettes de fonctionnement							
2005	90%	51%	56%	64%	80%	93%	94%
2009	80%	57%	37%	48%	67%	61%	55%

**Pour les CRD, les recettes fiscales sont constituées entre 80 et 98 %, suivant l'année et la catégorie de la collectivité, de l'impôt sur le développement local.** Plus la collectivité est petite, rurale, plus elle dépend de cet impôt.

Pour les CU la situation est très différente suivant la catégorie de commune. Le tableau ci-dessous montre bien que **Conakry « vit » avant tout sur les taxes foncières (43 % en 2007)** alors que les **chefs lieu de régions dépendent de la TPU (34 %)** mais aussi de manière équilibrée de la TUV, des patentes et de IMDL.

**L'IMDL reste significatif (20 à 30 %) pour les CU de moindre importance, chef lieu de région administrative et autres communes urbaines de l'intérieur. La patente représente pour ces deux types de collectivités la principale source de revenu (~25 %).**

Part de quelques impôts dans les recettes fiscales	Com. Conakry		Chef lieu région		Chef lieu Rad		CU Intérieur	
	2 005	2 009	2 005	2 009	2 005	2 008	2 005	2 008*
Impôts de développement local	4%	4%	26%	17%	51%	28%	47%	20%
Contribution des patentes	4%	3%	38%	19%	0%	34%	5%	37%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	52%	43%	8%	6%	40%	7%	12%	8%
Taxe professionnelle Unique	23%	9%	11%	34%	5%	16%	32%	9%
Taxe Unique sur les véhicules (TUV)	9%	20%	12%	21%	0%	14%	2%	20%

\*Quand les données de 2009 n'étaient pas significatives, il a été indiqué l'année 2008.

L'éclatement entre la TPU et la TUV est à prendre avec prudence, sur le terrain il a été constaté des erreurs d'imputation entre les lignes dans les comptes administratifs.

Voici à titre indicatif, voici les **recettes propres en moyenne par CL en valeur** (.000 GNF). On mesure la faiblesse de ces ressources par rapport aux besoins de CL.

	Recettes propres (.000 GNF)						
	Conakry	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	760 731	339 357	95 036	71 455	45 523	27 575	15 027
2006	751 086	305 087	61 570	68 906	55 217	26 711	17 070
2007	885 537	304 532	148 219	86 173	44 222	24 293	16 836
2008	1 629 776	480 556	211 976	190 511	48 903	27 043	13 026
2009	1 612 687	616 883	212 000	219 076	71 730	31 866	20 116

Les transferts de l'Etat vers les CL sont quasi nuls dans les comptes analysés. Il n'y a pas de subvention de fonctionnement ni de subventions liées aux transferts de compétences.

#### Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement restent très faibles du fait de la faiblesse des recettes décrites précédemment. Le tableau suivant donne les montants moyens par catégorie de collectivités.

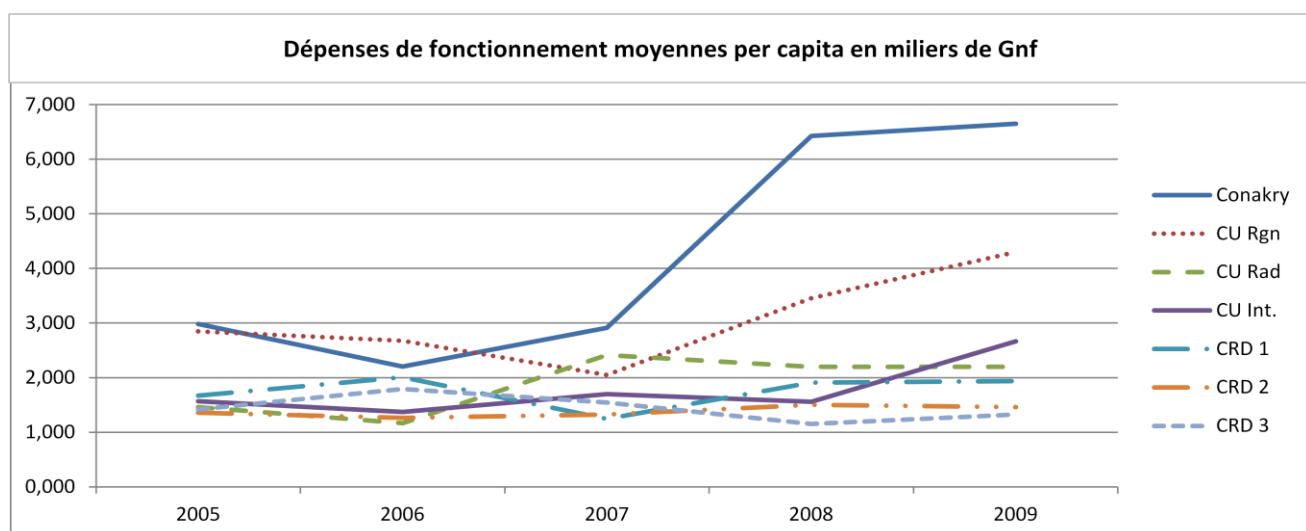
	Dépenses de fonctionnement .000 GNF						
	Conakry	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	748 622	380 484	79 164	63 834	46 651	27 542	13 824
2009	1 474 068	635 512	165 000	134 039	73 255	30 409	14 333

#### Dépenses réelles de fonctionnement en .000 GNF

	Conakry	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	633 484	221 977	79 164	55 431	24 850	15 230	7 508
2009	825 013	274 055	94 059	100 766	27 560	11 743	5 737
Moyenne période	685 707	229 678	108 349	60 782	28 045	13 536	8 488

Les dépenses réelles de fonctionnement traduisent les dépenses de fonctionnement hors prélèvement pour la section d'investissement. Il est évident que les Collectivités ne peuvent fonctionner correctement dans ces conditions et l'on note, malgré cela, qu'elles font un effort pour dégager des fonds pour l'investissement. Cela malheureusement au détriment du fonctionnement.

Le graphique suivant visualise par habitant les dépenses totales de fonctionnement suivant la catégorie de collectivités. On note la forte disparité entre grandes communes urbaines et les autres collectivités.



Le tableau suivant donne (i) quelques postes de dépenses pour 2009 et leur poids par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement (hors prélèvement pour la section d'investissement) et (ii) la part des dépenses réelles de fonctionnement et des prélèvements pour l'investissement par rapport au total des dépenses de fonctionnement.

Détail des dépenses de fonctionnement en 2009. (en GNF)

DEPENSES 2009*	Conakry		CU Rgn		CU Rad		CU Int.		CRD 1		CRD 2		CRD 3	
Charges de personnel	132 086 500	16%	52 352 644	19%	26 040 895	28%	22 576 000	22%	2 957 083	11%	1 092 141	9%	332 000	6%
Indemnités des élus	30 000 000	4%	6 797 500	2%	3 736 000	4%	2 480 000	2%	1 613 333	6%	760 353	6%	433 200	8%
Entretien du patrimoine d'infrastru	24 725 000	3%	8 681 150	3%	1 810 300	2%	5 286 250	5%	259 000	1%	248 042	2%	43 536	1%
Frais déplacement	45 425 000	6%	12 729 250	5%	7 283 900	8%	6 108 390	6%	2 394 750	9%	812 588	7%	312 000	5%
Autres fonct. courant	277 580 468	34%	142 255 054	52%	35 744 209	38%	53 366 666	53%	9 752 067	35%	3 855 949	33%	1 582 998	28%
Interventions (dot., subv., actions)	21 843 500	3%	11 607 375	4%	7 734 900	8%	6 795 700	7%	1 656 333	6%	1 284 147	11%	120 000	2%
Quote part district - quartiers	-	0%	8 249 750	3%	2 554 560	3%	3 686 250	4%	7 103 708	26%	2 956 349	25%	2 735 000	48%
Dépenses totales réelles de fonc	825 012 668	56%	274 055 498	43%	94 059 175	70%	100 765 681	62%	27 560 363	38%	11 742 723	39%	5 737 304	40%
Prélèvement pour investissement	649 055 717	44%	361 456 305	57%	39 979 401	30%	62 991 450	38%	45 694 270	62%	18 666 172	61%	8 596 116	60%
Dépenses totales de fonctionnem	1 474 068 384		635 511 803		134 038 576		163 757 131		73 254 633		30 408 895		14 333 420	
Dépenses totales d'investissem	1 711 801 606		408 251 522		556 020 184		154 745 700		166 434 690		48 195 740		27 937 280	
Dépenses totales	3 185 869 990		1 043 763 325		690 058 760		318 502 831		239 689 323		78 604 635		42 270 700	

\*sauf pour CU Rad = 2008

La faiblesse de la part salariale traduction de l'incapacité de la collectivité à pouvoir recruter et payer du personnel adéquat notamment dans les CRD. On se rappellera que dans les CRD le personnel clé, composé du receveur communautaire et du secrétaire communautaire, est payé par l'Etat et donc n'apparaît pas dans les charges du personnel des communes. On retrouve ici surtout des primes distribuées au personnel ou des « salaires » de gardiens. (On se reportera au chapitre sur les capacités des collectivités pour plus de précision sur le personnel)

On note le peu de ressources affectées à l'entretien du patrimoine (2 à 8% des dépenses réelles), ce qui a des conséquences directes sur sa dégradation et sa fonctionnalité. Le poste « interventions » qui marque normalement les appuis apportés par la collectivité aux secteurs sociaux et aux acteurs de ces secteurs apportant des services sur le territoire de la collectivité est très faible. Aussi (entre 2 à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement). Cela traduit le peu de prise de la collectivité sur l'amélioration des services sur son territoire.

Entre 30 et 50 % des dépenses réelles de fonctionnement vont sur les autres postes de fonctionnement courant nécessaires à la collectivité (prestations diverses, carburant, location, ...). Les montants en jeu restent minimes.



## Investissement

### Recettes d'investissement

Les recettes d'investissements proviennent généralement de trois principales sources : (i) les prélèvements de la section de fonctionnement pour la section d'investissement, (ii) les subventions de l'Etat, (iii) les subventions d'organismes internationaux.

Les montants identifiés dans les comptes administratifs ne permettent pas de faire une réelle décomposition entre les subventions de l'Etat et celles d'organismes extérieurs. En effet, les affectations entre les lignes budgétaires apparaissent assez aléatoires pour ces postes. Dans les collectivités étudiées nous avons pu constater que des subventions extérieures étaient notées comme subventions de l'Etat ou d'un organisme national, alors qu'il s'agissait de projets financés à plus de 90 % par l'extérieur. Dans la réalité les apports de l'Etat ont été rares et ou marginaux.

Sur le terrain nous avons noté à partir de 2010 que l'Etat commence à procéder à des transferts financiers pour l'investissement, mais qui n'apparaissent pas systématiques et ne permettent pas de faire ressortir les critères d'allocations.

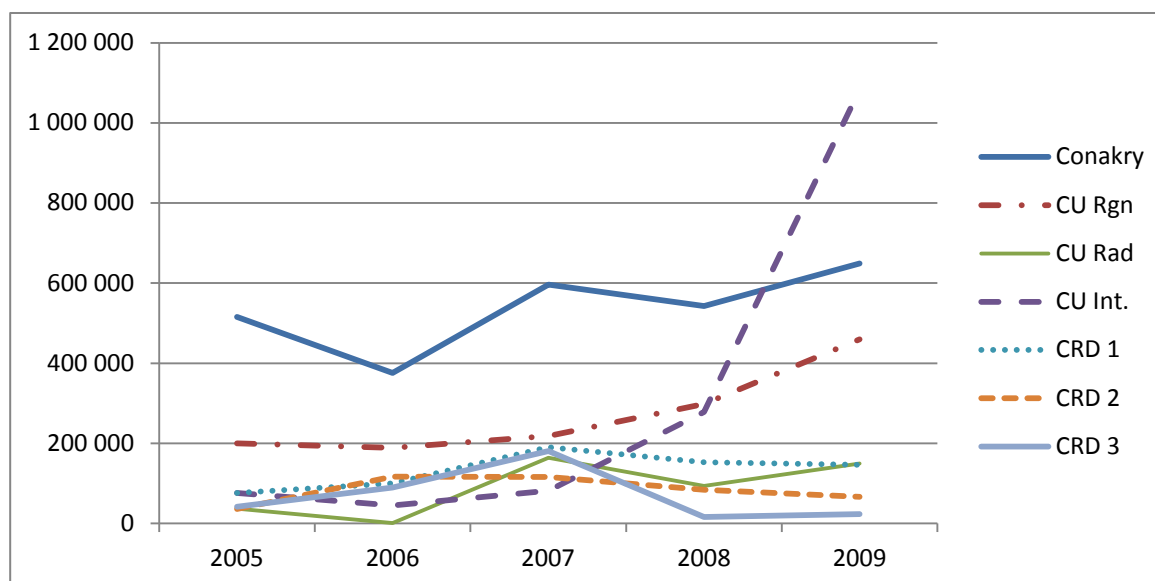
En .000 GNF	Com. Cky		CU Rgn.		CU. Rad.		CU in.		
	2005	2009	2005	2009	2005	2008	2005	2008	2009
Prél. sur recet. Fonct.	352 109	649 054	158 510	361 456	18 455	62 991	27 192	22 516	46 186
Subv. Equip. de l'Etat	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds de concours	0	0	14 343	98 102	0	0	36 424	210 985	982 218
Autres recettes d'invest.	163 149	0	27 087	0	18 455	30 775	12 253	44 559	54 325
Total recettes invest.	515 258	649 054	199 939	459 558	36 911	93 766	75 868	278 060	1 082 729

En .000 GNF	CRD 1		CRD 2		CRD 3	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Prél. sur recet. Fonct.	25 564	35 364	12 611	16 901	14 157	7 163
Subv. Equip. de l'Etat	3 347	0	0	0	0	0
Fonds de concours	39 698	95 958	16 158	37 334	15 686	12 965
Autres recettes d'invest.	7 388	15 477	7 530	12 111	11 709	3 153
Total recettes invest.	75 997	146 799	36 300	66 346	41 553	23 281

Par ailleurs ces chiffres ne reflètent pas toujours la réalité des investissements sur le terrain. Certains projets ou ONG font des réalisations hors maîtrise d'ouvrage communale et donc les montants correspondants ne sont pas retranscrits dans les comptes de la collectivité.

Le graphique ci-dessous visualise les montants moyens en .000 GNF pour les recettes d'investissement par catégorie de collectivités. La montée des CU de l'intérieur est une « aberration » non représentative, car pour 2009 nous n'avons disposé que de 5 comptes pour cette catégorie et une CU, Mali, a disposé de plus de 4 000 000 000 GNF de financement extérieur (PDSD). Cela « fausse » la série mais illustre bien deux points : les disparités d'accès aux financements et la tenue des comptes. Sur ce dernier point, les financements du PSDS se sont étalés sur plusieurs années mais ont été inscrits dans le compte administratif que sur une seule année. (Dans le graphique par « Conakry » s'entend la moyenne pour les communes de Conakry dont les données étaient disponibles)

Moyenne des recettes d'investissement par catégorie de collectivités en .000 GNF



Ramenées par habitant, les recettes d'investissements sont présentées dans le tableau suivant en GNF par habitant :

	Com. Cky	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	2 054	1 497	680	1 865	2 722	1 795	4 266
2006	1 459	1 413	16	1 073	3 619	5 667	9 081
2007	1 983	1 549	2 445	1 920	5 928	5 517	16 888
2008	2 512	2 073	1 258	5 857	5 241	3 978	1 485
2009	2 927	3 109	nd	21 536	4 409	3 054	2 098

On note toujours les distorsions pour la CU de l'intérieur en 2009. Concernant les CRD de troisième catégorie en 2007, on note que sur les 15 collectivités étudiées pour cette catégorie et cette année, 7 ont obtenus des financements extérieurs importants de 150 à 600 millions de GNF alors que les autres étaient entre 5 et 10 millions de GNF.

De manière générale et « logique » les CRD ont un montant par habitant de recettes d'investissement plus important que les CU du fait du poids démographique de ces dernières et de l'absence de système de financement lié à la population. Cela ne permet pas à ces CU de faire face à l'accroissement de population et de réduire leurs déficits d'équipement.

#### Les dépenses d'investissement

Le tableau suivant donne les dépenses d'investissement par habitant en GNF par catégorie de collectivité et par année. L'année 2009 a été neutralisée pour les communes de Conakry examinées, du fait d'un manque de cohérence des données.

	Dépenses d'investissement per capita (en GNF)						
	Com. Conakry	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	746	2 339	681	1 783	1 827	1 592	5 199
2006	735	1 499	1 025	1 202	1 085	4 476	13 066
2007	1 147	1 086	2 326	1 719	4 792	5 891	13 678
2008	2 080	2 564	2 076	6 050	4 328	3 900	1 356
2009	?	2 762	2 080	11 060	4 405	2 318	2 582

En valeur absolue, voici les montants reportées dans les comptes administratifs :

En .000 GNF	Conakry	CU Rgn	CU Rad	CU Int.	CRD 1	CRD 2	CRD 3
2005	187 182	312 386	36 937	72 508	51 007	32 308	50 641
2006	189 385	200 135	57 143	50 340	29 651	91 529	128 601
2007	345 173	153 061	155 870	73 138	158 820	122 751	146 231
2008	449 083	368 965	154 746	287 242	126 015	82 453	15 279
2009	(1 711 802)	408 252	155 000	556 020	166 435	48 196	27 937

A noter la très grande variabilité des coûts entre les collectivités. A titre d'exemple, la construction d'une salle de classe coûte entre 40 à 60 millions de GNF (les coûts varient fortement entre les projets).

#### 4.2 ANALYSE DE LA FISCALITE

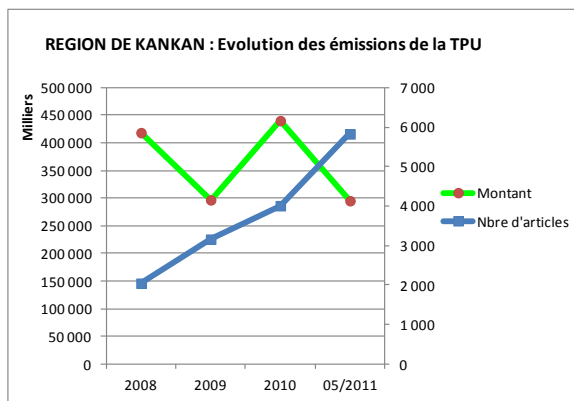
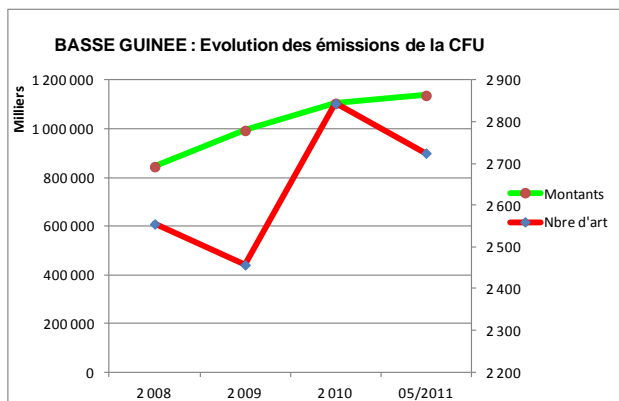
La fiscalité locale constitue la principale source de financement des collectivités locales en Guinée (en moyenne plus de 80% des recettes totales). Dans l'objectif de cerner davantage les ressources des Collectivités Territoriales et les possibilités d'évolution de ces ressources, une analyse-diagnostic a été faite sur la base de données (statistiques d'émissions et de recouvrement des principaux impôts et taxes directs locaux) et d'entretiens menés auprès des services compétents et notamment les services préfectoraux des impôts et les autres. Il ressort le faible rendement des impôts et taxes gérés au niveau territorial. Les principaux constats se résument ainsi qu'il suit :

- un taux global de couverture fiscale faible (moins de 30%) traduisant les difficultés des services à suivre l'évolution de la matière imposable sur le ressort fiscal. Le tableau ci-après présente pour chaque préfecture, le nombre de communes/CRD dans lesquelles les services des impôts mènent des opérations fiscales. Quand bien même la situation des localités le nombre Cette situation est plus marquée au niveau de la CFU qui affiche les taux de couvertures les plus faibles (35% en moyenne sur l'ensemble des préfectures à l'intérieur du pays) ; (voir ci-après tableau sur le, taux de couverture fiscale de la CFU) ;
- des volumes et montants d'émissions insuffisants, qui globalement varient très peu sur la période 2008-2010 traduisant la reconduction des données fiscales d'années en années. Les efforts d'actualisation des données fiscales et d'élargissement de l'assiette sont peu lisibles dans bon nombre de cas. On note cependant une nette amélioration de l'assiette à partir de 2011 et ce de façon générale; ce qui montre l'existence de marges d'amélioration potentielles ;
- des taux de recouvrement globalement insuffisants, résultats des difficultés de mise en œuvre des actions en recouvrement ;
- des rendements faibles et peu en adéquation avec l'environnement, les dynamiques économiques et les niveaux d'activités dans les secteurs concernés, notamment :
  - l'importance économique des marchés, le niveau d'activités et les recettes de la TPU, des droits de location au marché, d'occupation privative du domaine public autre que marchés, les recettes de stationnement du bétail, de stationnement des véhicules et autres moyens de transport, etc
  - les dynamiques foncières et immobilières (zones de lotissements, mutations foncières, parcs immobiliers) et recettes de la Contribution Foncière Unique (CFU), recettes de permis d'habiter / d'occuper, recettes de permis de construire,
  - le niveau d'activités d'exploitation des ressources naturelles et les recettes générées
  - le niveau d'activités de mines et de carrières et les recettes générées
- des données d'émissions par collectivité peu cohérentes du fait de leur « nature reconstituée » par éclatement des rôles initiaux établis par Préfecture (Circonscription Administrative) pour les besoins de l'étude. En effet l'analyse de ces données sur plusieurs

années a révélé plusieurs incohérences et des résultats difficilement justifiables dans certains cas ; ce qui montre le caractère parfois théorique des chiffres mais aussi les difficultés d'évaluation des bases d'imposition et la qualité des travaux d'assiette fiscale. Les graphes ci-après présentent l'évolution des émissions en volume (nombre d'articles) et en montant de la CFU et de la TPU respectivement dans les Régions de la Basse Guinée et de la Haute Guinée. On constate des tendances contradictoires entre l'évolution du volume des émissions et des montants correspondants.

**Guinée : Niveau d'activités des services des impôts et couverture du territoire fiscal**

NIVEAU DE COUVERTURE FISCALE DES CT	CFU			TPU			PATENTES			LICENCES			Taux moyen global de couverture
	Nbre total CT	Nbre moyen de CT couvertes	Taux moyen de couverture	Nbre total CT	Nbre moyen de CT couvertes	Taux moyen de couverture	Nbre total CT	Nbre moyen de CT couvertes	Taux moyen de couverture	Nbre total CT	Nbre moyen de CT couvertes	Taux moyen de couverture	
<b>HAUTE GUINEE (KANKAN)</b>	<b>85</b>	<b>34,0</b>	<b>40,0%</b>	<b>85</b>	<b>52,0</b>	<b>61,2%</b>	<b>85</b>	<b>14,8</b>	<b>17,4%</b>	<b>85</b>	<b>5,4</b>	<b>6,4%</b>	<b>31,2%</b>
Kankan	13	1,8	13,5%	13	5,3	40,4%	13	1,0	7,7%	13	1,0	7,7%	
Kérouané	8	1,5	18,8%	8	2,0	25,0%	8	1,8	21,9%	8	1,0	12,5%	
Kouroussa	12	6,8	56,3%	12	7,3	60,4%	12	0,5	4,2%	12	0,0	0,0%	
Mandiama	12	3,8	31,3%	12	7,3	60,4%	12	1,0	8,3%	12	1,0	8,3%	
Siguirii	12	6,8	56,3%	12	9,0	75,0%	12	4,5	37,5%	12	0,8	6,3%	
Dinguiraye	8	1,0	12,5%	8	5,0	62,5%	8	1,0	12,5%	8	0,0	0,0%	
Faranah	11	10,3	93,2%	11	10,3	93,2%	11	3,0	27,3%	11	1,0	9,1%	
Dabola	9	2,3	25,0%	9	6,0	66,7%	9	2,0	22,2%	9	0,7	7,4%	
<b>MOYENNE GUINEE (LABE)</b>	<b>89</b>	<b>21,3</b>	<b>24,0%</b>	<b>89</b>	<b>44,2</b>	<b>49,6%</b>	<b>89</b>	<b>10,8</b>	<b>12,1%</b>	<b>89</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8%</b>	<b>22,1%</b>
Labé	13	1,0	7,7%	13	4,5	34,6%	13	0,7	5,1%	13	0,3	1,9%	
Pita	12	5,0	41,7%	12	3,5	29,2%	12	1,0	8,3%	12	0,5	4,2%	
Mali	13	0,7	5,1%	13	6,3	48,7%	13	0,5	3,8%	13	0,0	0,0%	
Koubia	6	3,0	50,0%	6	2,8	45,8%	6	0,3	4,2%	6	0,0	0,0%	
Tougué	10	2,3	22,5%	10	7,3	73,3%	10	3,8	37,5%	10	0,0	0,0%	
Lelouma	11	4,7	42,4%	11	7,0	63,6%	11	1,0	9,1%	11	0,0	0,0%	
Dalaba	10	3,8	37,5%	10	5,0	50,0%	10	2,3	23,3%	10	0,0	0,0%	
Mamou	14	1,0	7,1%	14	7,8	55,4%	14	1,3	8,9%	14	1,8	12,5%	
<b>GUINEE FORESTIERE (NZE)</b>	<b>79</b>	<b>37,5</b>	<b>47,5%</b>	<b>79</b>	<b>54,3</b>	<b>68,7%</b>	<b>79</b>	<b>11,0</b>	<b>13,9%</b>	<b>79</b>	<b>6,5</b>	<b>8,2%</b>	<b>34,6%</b>
Nzérékoré	11	1,0	9,1%	11	11,0	100,0%	11	3,0	27,3%	11	1,0	9,1%	
Macenta	15	5,5	36,7%	15	6,5	43,3%	15	1,0	6,7%	15	0,0	0,0%	
Beyla	14	3,8	26,8%	14	4,0	28,6%	14	2,0	14,3%	14	1,0	7,1%	
Yomou	7	6,8	96,4%	7	7,0	100,0%	7	2,3	32,1%	7	1,8	25,0%	
Lola	9	1,0	11,1%	9	9,0	100,0%	9	1,0	11,1%	9	1,0	11,1%	
Gueckedou	10	7,8	77,5%	10	6,0	60,0%	10	1,0	10,0%	10	1,0	10,0%	
Kissidougou	13	11,8	90,4%	13	10,8	82,7%	13	0,8	5,8%	13	0,8	5,8%	
<b>BASSE GUINEE (KINDIA)</b>	<b>85</b>	<b>26,0</b>	<b>30,6%</b>	<b>85</b>	<b>41,5</b>	<b>48,8%</b>	<b>85</b>	<b>22,3</b>	<b>26,2%</b>	<b>85</b>	<b>4,5</b>	<b>5,3%</b>	<b>27,7%</b>
Kindia	10	2,8	27,5%	10	4,0	40,0%	10	1,5	15,0%	10	1,3	12,5%	
Fria	4	3,0	75,0%	4	3,0	75,0%	4	3,0	75,0%	4	1,0	25,0%	
Boffa	8	1,0	12,5%	8	6,5	81,3%	8	1,0	12,5%	8	1,0	12,5%	
Boke	10	2,3	22,5%	10	5,0	50,0%	10	4,0	40,0%	10	0,0	0,0%	
Gaoual	8	1,0	12,5%	8	6,5	81,3%	8	0,5	6,3%	8	0,5	6,3%	
Telimele	14	1,0	7,1%	14	4,3	30,4%	14	1,0	7,1%	14	0,3	1,8%	
Dubreka	7	4,0	57,1%	7	2,0	28,6%	7	4,0	57,1%	7	0,0	0,0%	
Coyah	7	3,5	50,0%	7	3,5	50,0%	7	3,5	50,0%	7	0,3	3,6%	
Forecariah	10	4,5	45,0%	10	3,5	35,0%	10	2,3	22,5%	10	0,3	2,5%	
Koundara	7	3,0	42,9%	7	3,3	46,4%	7	1,5	21,4%	7	0,0	0,0%	
<b>TOTAL GUINEE</b>	<b>338</b>	<b>118,8</b>	<b>35,2%</b>	<b>338</b>	<b>191,9</b>	<b>56,8%</b>	<b>338</b>	<b>58,8</b>	<b>17,4%</b>	<b>338</b>	<b>18,9</b>	<b>5,6%</b>	<b>28,7%</b>



Il faut rappeler que les rôles sont généralement établis par Préfecture et leur organisation ne permet pas une reconstitution aisée par commune et par CRD ; ce qui montre que la décentralisation n'est pas encore entièrement intégrée par les services territoriaux des impôts.

er aisément l'assiette est à souligner que les rôles sont établis par l'organisation des travaux d'assiette En effet du fait de l'existence de Collectivités décentralisées et financièrement autonomes. Dans ce sans possibilité pour les différentes collectivités de connaître les une approche permettant de connaître à tout de repasser d'éclatement des rôles par collectivités pour les besoins d'analyses de l'étude. En effet, dans la gestion de la fiscalité locale les services des impôts n'intègrent pas la décentralisation qui implique l'ex

- Ecart considérables entre les montants recouverts par les impôts et déclarés reversés aux CT et les données des comptes administratifs. Ces écarts qui demeurent illustrent les problèmes de mise œuvre des procédures de suivi, d'enregistrement et de comptabilisation des recettes.

Tableau : écart entre données des services des impôts et chiffres des comptes administratifs des CT

ANNEE 2008	CFU		TPU		PATENTES	
	Recouvrem Impôts	Comptes administrat. Collectiv	Recouvrem Impôts	Comptes administrat. Collectiv	Recouvrem Impôts	Comptes administrat. Collectiv
Labé CU	109 795 142	22 592 050	210 649 229	156 331 375	119 878 627	0
Macenta CU	18 248 000	920 427	19 658 000	7 756 000	54 410 000	2 000 000
Boffa CU	2 993 200	0	8 308 200	1 600 000	7 475 000	0
Nzérékoré CU	75 185 280	66 538 462	266 334 500	25 000 000	131 557 664	45 000 000
Fello Koundoua CRD	0	0	100 000	0		0
Banguigny	3 150 000	0	1 455 000	0	38 250 000	0
Passaya	350 000	0	950 000	0	0	0
Yendé Millimou	962 250	962 000	3 472 000	0	0	0
Diecké	750 000	87 420 495	7 040 000	0	856 000	0

Ces constats résultent d'un certain nombre de dysfonctionnements dont notamment : les difficultés de gestion technique de la fiscalité locale, la faiblesse des capacités d'intervention des services en charge du recouvrement (impôts et autres services déconcentrés de l'Etat), l'existence de synergies entre différentes structures intervenant dans un même secteur (cas du foncier, ), le faible niveau d'organisation des Collectivités Territoriales pour mener une stratégie de développement de leurs ressources.

#### 4.2.1 Contraintes de gestion technique de la fiscalité locale

Parmi ces contraintes, il faut citer notamment les difficultés d'application des textes régissant les procédures d'émissions, de recouvrement et de reversement des impôts, taxes et droits ::

- les difficultés de mise en œuvre du système déclaratif dans le contexte national (faible niveau de déclarations des contribuables, non tenue des documents obligatoires, non application de sanctions en cas non respect des procédures et de l'obligation de déclaration). Face à ces difficultés l'administration fiscale a développé de pratiques alternatives relevant de la procédure d'évaluation administrative qui implique des activités d'enquêtes, de recensement fiscal annuel sans toutefois disposer des moyens conséquents ;
- le manque de rigueur dans l'application des exonérations,
- les difficultés d'application de certains tarifs prévus notamment en matière de TPU
- les difficultés d'évaluation de la matière imposable (valeur locative),
- les difficultés de recouvrement de la CFU relative aux maisons d'habitation (non mise en œuvre de saisie)

- l'Inexistence de synergie entre les administrations intervenant dans le même secteur notamment sur le foncier (; ce qui ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble sur le parc foncier et immobilier et son évolution, (situation des parcelles et des mutations subséquentes, non fluidité dans la circulation de l'information, etc)
- la rareté des contrôles administratifs suivis d'effets ;
- l'absence d'un manuel adéquat des procédures, en mesure de permettre aux services fiscaux de disposer d'un ensemble complet, cohérent et opérationnel en vue de la mise en œuvre des différents impôts ;
- l'inexistence de cadres de concertation et de partenariat entre les services des impôts et les CT
- Faible culture fiscale des élus locaux et de leur propension à porter plus d'attention aux dépenses qu'aux recettes locales et au clientélisme politique.
- 

#### 4.2.2 Faible capacité d'intervention des services en charge de la fiscalité locale

Le déphasage entre les moyens des sections des impôts et leur territoire fiscal explique en grande partie le faible niveau de couverture des Collectivités. La mission a pu noter le manque chronique de moyens humains, techniques et matériels dans lequel végètent ces services. Dans ces conditions les services concernés se contentent du minimum possible et mettent l'accent sur le Chef lieu de Préfecture et quelques zones économiquement importantes sans forcément prendre en compte les besoins des CT en quête de ressources.

Le manque de moyens rend l'appréhension des assiettes fiscales difficiles surtout dans les zones où le niveau d'agglomération est assez faible avec un habitat très dispersé (cas des CRD). Il en résulte une faible couverture fiscale, des opérations fiscales très irrégulières d'une année à l'autre, et une sous estimation de l'assiette. La mission a pu constater plusieurs CRD dans lesquelles les services des impôts n'ont pu aller pour effectuer un quelconque recouvrement au titre de la TPU et de la CFU nonobstant l'existence de matière imposables considérables. .

Tableau : Analyse des principaux dysfonctionnements de la chaîne fiscale (Emissions)

EMISSIONS	ACTEURS	CONSTAT
<b>Application des textes de loi</b> (taux, tarifs, exonérations)	Section des Impôts Receveur communal / communautaire Autres STDE de recouvrement	Application partielle des textes en matière d'impôts synthétique
<b>Délibérations du CC sur les taux des impôts et taxes locaux</b> : pertinence des délibérations, arrêt des taux, exhaustivité, créativité	Conseil Communal / communautaire, Maire / Président CRD	- Faible utilisation par le CC de sa compétence fiscale - Délibération partielle, ne porte pas sur toutes les possibilités de taxes
<b>Enquête fiscales</b> , exhaustivité de l'enquête, couverture fiscale, Mise à jour des données, effort d'actualisation et qualité des fiscales	Commune (receveur communal / communautaire) Section des Impôts Autres STDE de recouvrement	Enquête très partielle, non exhaustive, reconductions Couverture fiscale faible Faible exploitation de données d'actualisation notamment en matière de CFU
<b>Etablissement des rôles</b> Délai d'émission Déconcentration de l'homologation des rôles Délais d'homologation	Commune Section des Impôts Préfets IR impôts	Assez bons délais d'émission et d'homologation
<b>Niveau d'implication et d'information de la commune</b> , Implication de la commune/CRD dans la réalisation des enquêtes, la mise à jour des données, les travaux de rôles	Section des Impôts	Faible implication, les CT ne sont pas systématiquement signataires des rôles même pour e qui concerne les impôts dont une grande part leur revient
Communication à la commune des résultats des émissions	Section des Impôts	Pas d'informations systématique de la commune/CRD sur les résultats d'émissions,

Tableau : Analyse des principaux dysfonctionnements de la chaîne fiscale (Recouvrement)

RECouvreMENT	ACTEURS	CONSTAT
<b>Prise en charge des rôles</b> , existence de dossiers/document de prise en charge	Reveur communal / communautaire receveur des impôts	- En réalité inexistence d'une véritable prise en charge au sens juridique par les services de recouvrement des rôles et avertissements de la commune / CRD
<b>Distribution des avis</b> , distribution de masse dans un délai court, taux de distribution, rôle de la commune	Reveur communal / communautaire receveur des impôts	- Distribution lâche dans le temps et non favorable à une bonne organisation des actions en recouvrement
<b>Mise en œuvre des actions de relance</b> , respect des procédures et délais de relance, de sommations,	Reveur communal / communautaire receveur des impôts	- Inexistence de documents de relance des contribuables, d'actions formelles soutenues ou continues de recouvrement Faible application des dispositions en vigueur en matière de poursuite des paiements
		- Inadéquation des moyens techniques et logistiques du personnel en charge du recouvrement - Faible traçabilité opérations de recouvrement / reversement par les chefs de districts ou de villages difficile
<b>Encaissement des impôts et reversement au compte</b> , Délai entre recouvrement et reversement au trésor, cohérence documents de suivi de recouvrement et états de reversement	Chefs de villages/quartiers, Régisseurs de recettes, Reveur des impôts	- Manque de cohérence entre documents de recouvrement et états de reversements de fonds dans les comptes - Non respect des procédures et délais de reversement - Non communication systématique à la commune de la situation du recouvrement
Implication dans la distribution des avis, le suivi du recouvrement	Reveur impôts	Pas d'implication
Communication à la commune des statistiques périodiques de recouvrement		Non systématique et rare

GESTION DE LA FISCALITE LOCALE : Rôle des différents acteurs et clés de répartition des impôts et taxes

Clé de répartition entre budgets (Collectivités, Préfectures, Etat)	Service en charge	ZONE DE CONAKRY			PREFECTURES			ZONES RURALES		
		Ville Conakry	Communes Conakry	Etat	Communes	Préfecture	Etat	CRD	Préfecture	Etat
Contribution de Développement Local (CDL)	Commune / CRD Sous-Préfecture	0%	100% dont 30% pour les quartiers	0%	100% dont 30% pour les quartiers	0%	0%	90% dont 20% pour les districts	10% pour les sous-préfectures	0%
Redevances domaniales	D.P Urbanisme, Habitat et Construction									
Permis de construire	D.P Urbanisme de l'Habitat et de la Construction	30%	30%	40%	30%	30%	40%	30%	30%	40%
Redevances des mines et carrières	D.N et D.P Mines et Carrières	25%			25%			25%		
Taxe Professionnelle Unique - TPU	D.N et S.P des Impôts	100% (marchés Madina, Niger, Keniéro)	100% redevables TPU de la Commune	0%	80%	20%	0%	80%	20%	0%
Taxe Foncière Unique - CFU/PP (Personnes physiques)	D.N et S.P des Impôts	40%	60%	0%	50%	50%	0%	80%	20%	0%
Taxe Foncière Unique - CFU/PM (Personnes morales)	D.N et S.P des Impôts	40%	40%	20%	50%	50%	0%	80%	20%	0%
Patentes	Section des Impôts	100% patentes personnes morales	100% patentes personnes physiques	0%	20%	80%	0%	80%	20%	0%
Taxe Unique sur Véhicules - TUV	Section des Impôts	25%	25%	50%	25%	25%	50%	25%	25%	50%
Commerce / concurrence										
Taxe de conditionnement		50%	50%	0%						



Redevances forestières										
Redevance de coupe	DN et DP Eaux et Forêts							40%	5%	55% pour le FFN
Redevance d'exploitation								40%	5%	55% pour le FFN
Saisie								25%	20% dont 10% pour l'agent verbalisateur	55% pour le FFN
Certificat d'origine (exportation de bois)								0%	0%	100% dont 20% pour le FFN
Bordereau de route								0%	0%	100% dont 20% pour le FFN
Mines et carrières										
Redevances superficielles - autorisation d'exploitation artisanale					60%	40%	0%	60%	40%	0%
Taxe sur les substances de carrières - Exploitation et ramassage de substances de carrière								25% dont 10% pour le district	20%	55% dont 30% pour le fond minier
Tourisme										
Taxe de tourisme et de plage										
Domaine public										
Droit d'occupation privative du domaine public	D.P cadastre		60%	40%	60%	0%	40%			

## 5 CONSTATS SUR LES CAPACITES DES COLLECTIVITES DE L'ECHANTILLON

La mission, lors des enquêtes, a analysé plusieurs éléments de capacités : le niveau des élus, l'organisation et la composition de l'administration locale, la tenue des documents et de la comptabilité, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

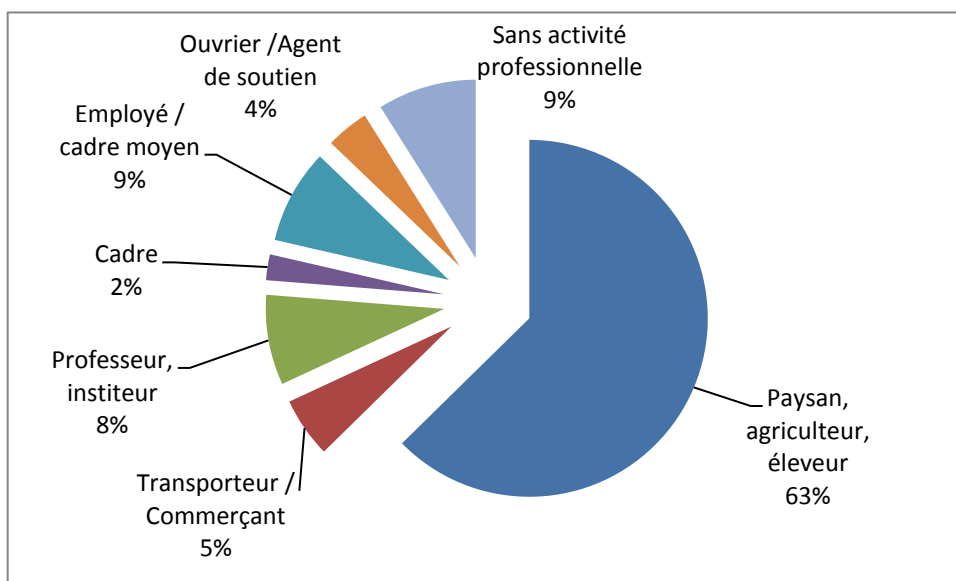
Les principaux constats dégagés sont présentés ci-après.

### 5.1 LES ELUS

#### Catégories socioprofessionnelles

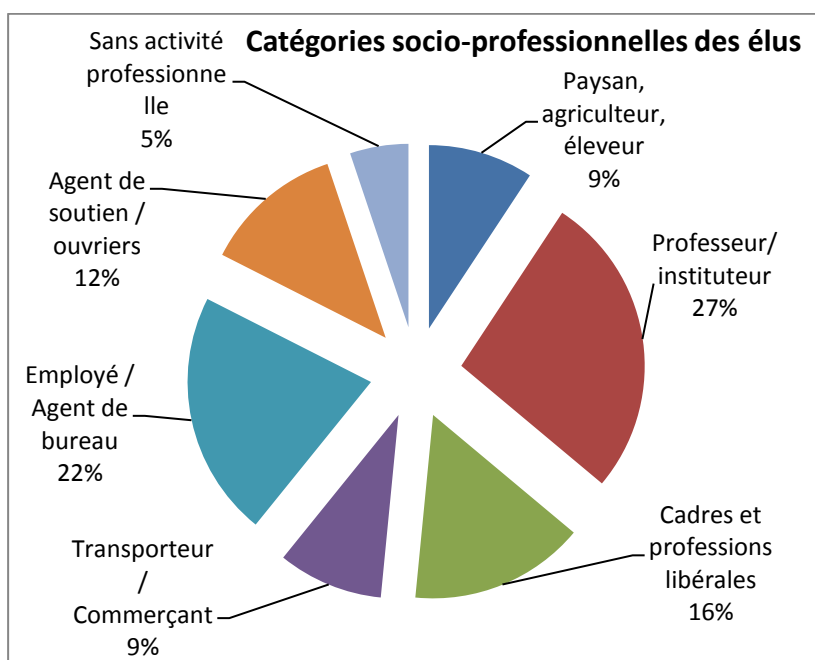
La composition des conseils communautaires des CRD fait ressortir une majorité d'élus paysans (63%), suivi par des employés ou cadres moyens (9 et 8 %), des transporteurs et commerçants (5%), des ouvriers et assimilés (4%) et des cadres (2%). La part (9%) des « sans activités professionnelles » correspond surtout aux élues femmes qui dans la réalité exercent une ou plusieurs activités de commerçante ou agricultrice.

**Catégories socioprofessionnelles des élus des CRD**



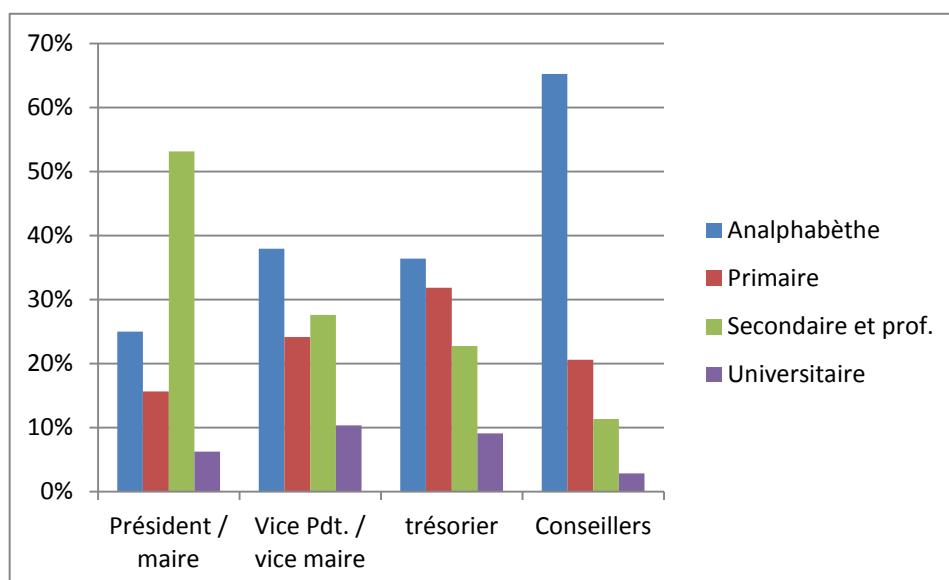
Les présidents de CRD sont pour 52 % des agriculteurs, 24 % des employés ou cadres moyens et 17 % des instituteurs.

Pour les **communes urbaines**, la part des professions « supérieures » est plus forte.

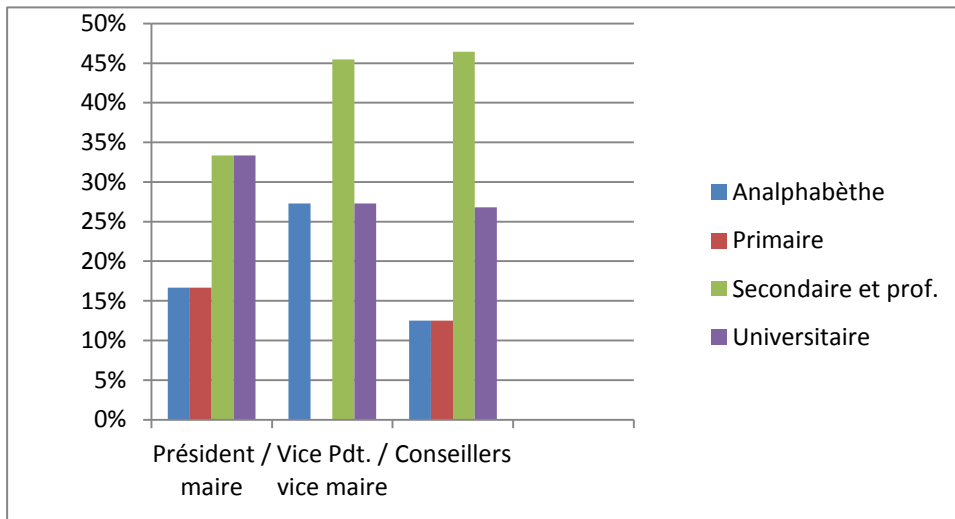


#### Niveau d'instruction des élus

Le niveau des Présidents de CRD est essentiellement du secondaire mais on retrouve une part non négligeable des présidents analphabètes (25%) ou ayant juste le niveau de primaire (15%). Cela ne signifie pas que ces leaders n'aient pas une vision du développement de leur territoire et ne soient pas en mesure de le faire progresser. Il est à noter que les personnes qui assurent la fonction de Trésorier dans le Conseil communautaire sont à près de 40 % analphabètes, ce qui pose un problème pour le suivi des comptes de la collectivité et du travail du receveur communautaire. Cette situation s'explique par le fait que l'on choisisse pour cette fonction quelqu'un en qui la communauté a confiance et qui est généralement plus âgé. Les conseillers sont à près de 65 % analphabètes.

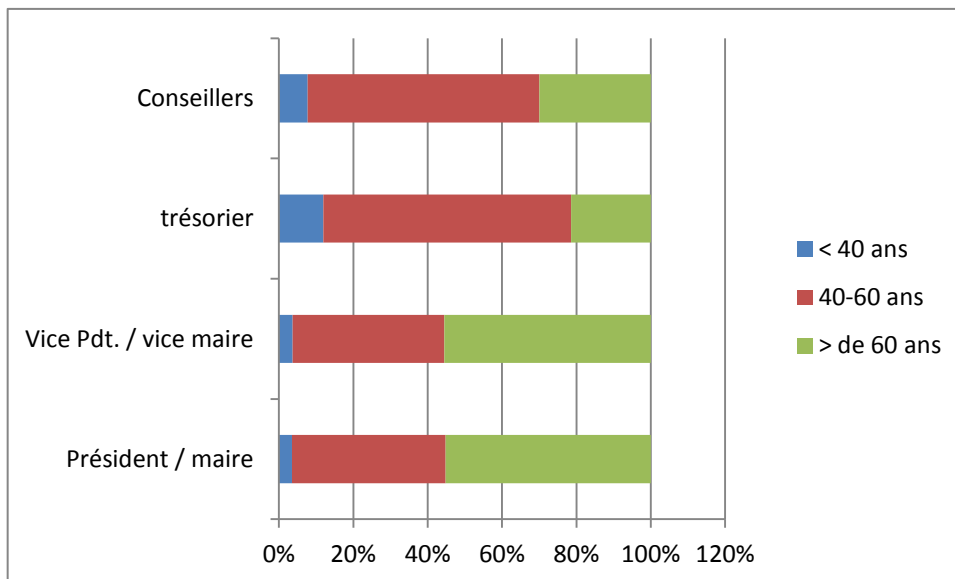


Dans les CU, le niveau de formation des élus est logiquement plus élevé. Le graphique ci-après est donné pour illustration en sachant que les données exploitables concernaient 6 CU.

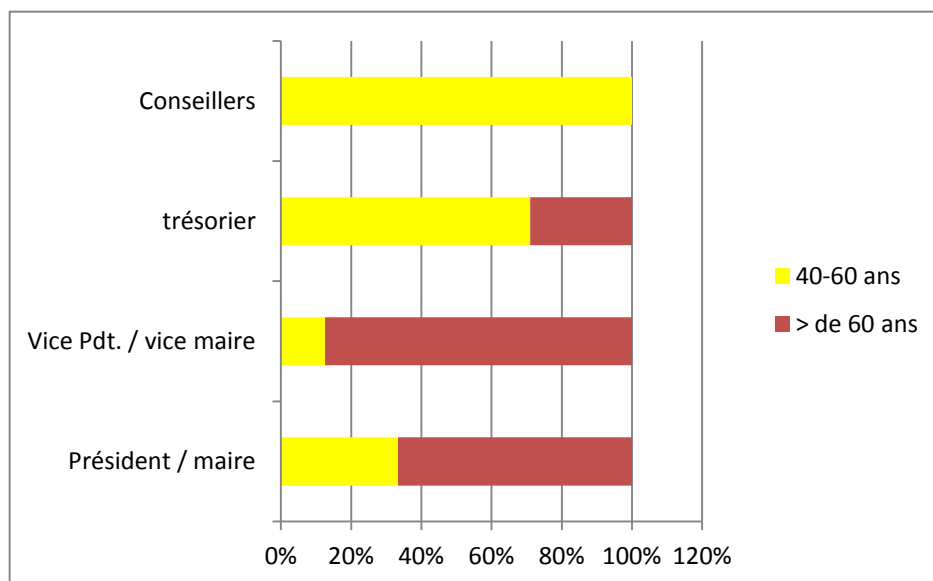


### Âges des élus

Dans les CRD, la majorité des élus a entre 40 et 60 ans (58%), une part importante a plus de 60 ans (35%) et seulement 7% ont moins de 40 ans. Le graphique ci-dessous montre que les présidents de CRD ainsi que leurs adjoints sont plus âgés que la moyenne, 55 % ont plus de 60 ans.



Dans les CU on note que si les conseillers ont tous entre 40 et 60 ans, par contre les maires et les membres des bureaux exécutifs ont plus de 60 ans.



### Fonctionnement des commissions communales

Si la majorité des CRD ou communes déclarent avoir mis en place des commissions de travail au niveau de leurs conseils communautaires ou communaux, il en va tout autrement dans la réalité. Ces commissions sont rarement fonctionnelles. Les commissions mises en place varient de 3 à 4 suivant la collectivité avec par exemple : (i) une commission en charge du domaine, de l'éducation, de la santé, des affaires sociales et du culte, (ii) une commission en charge de la jeunesse, du sport des arts et cultures, de la promotion féminine et des mouvements associatifs, (iii) une commission en charge de l'économie et des finances, (iv) une commission en charge du développement rural, de l'environnement, de la voirie et des réseaux divers. Ce manque de fonctionnalité est dû à plusieurs facteurs : la faible motivation des élus pour travailler dans des commissions alors que la collectivité ne dispose pas de budget adapté pour mettre en place des actions significatives ; le manque de ressources de la collectivité pour faire vivre ces commissions et payer les déplacements de leurs membres ; une difficulté à les animer, à leur donner un contenu. Cette situation ne favorise pas un fonctionnement collégial du conseil communal ou communautaire et renforce la coupure entre ce dernier et l'exécutif (maire et adjoints). Par contre coup, elle ne favorise pas non plus une circulation d'informations et des liens plus étroits entre les citoyens et les conseillers qui pourraient donner ainsi plus de visibilité à l'action communale.

## **5.2 ORGANISATION DE LA COLLECTIVITE ET PERSONNEL**

### Fonctions couvertes et services existants

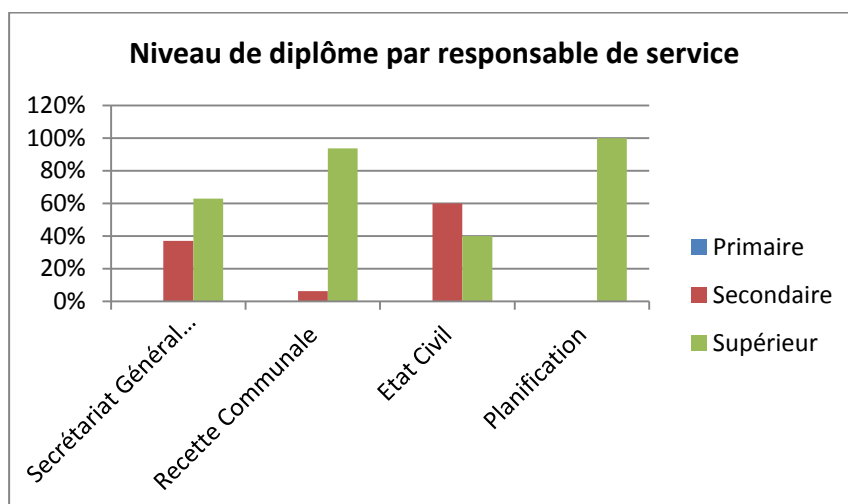
Sur un ensemble de douze fonctions clés pour une collectivité locale, seulement quatre se trouvent être assumées complètement avec un personnel adéquat et la tenue des documents afférents. Les trois services que l'on retrouve dans toutes les CRD sont le secrétariat général / communautaire, le service du receveur communal / communautaire et le service de l'état civil. Seules quelques communes urbaines ont un service technique embryonnaire mais ce n'est pas généralisé. On peut noter également la mise en place de service financier propre (service ordonnateur) à côté du receveur communal

Le tableau suivant synthétise la situation générale en termes de couverture des fonctions clés telles qu'elles découlent des compétences dévolues aux CT par les textes de lois.

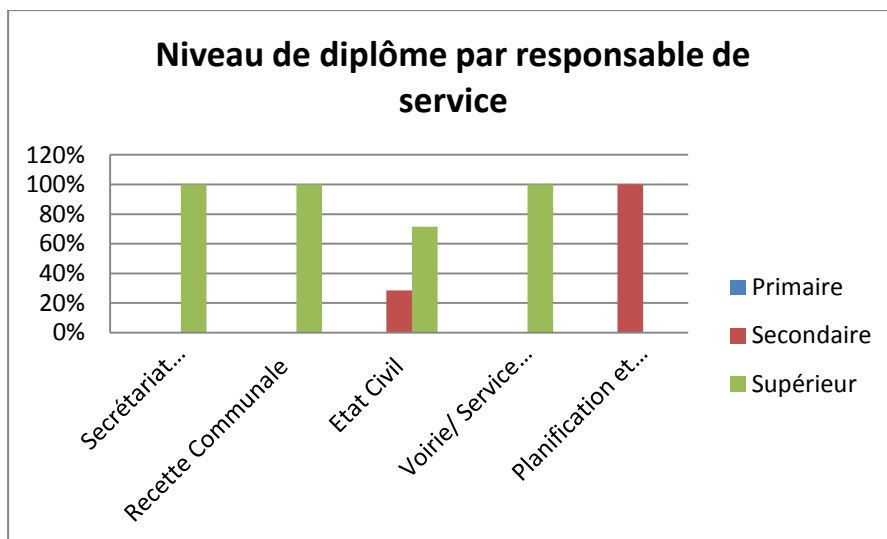
Fonctions-clé de la commune / CRD	Remplies (1 : bien, 2 : partiellement, 3 : rarement)	Services de l'administration locale
Secrétariat du Conseil Communal / Communautaire	1	SG
Recouvrement / Recettes	1	Recette communale / communautaire
Préparation du budget	1	SG
Exécution du budget / comptabilité	2	SG / SC ou dans certaines communes le service financier de l'ordonnateur
Voirie / Gestion des infrastructures publiques	3	En général non prise en compte sauf dans quelques communes urbaines
Planification et Développement		En général non prise en compte sauf dans quelques communes urbaines
Affaires domaniales	2	Maire et adjoints et aussi la commission créée à cet effet
Hygiène et salubrité	3	
Affaires économiques / Promotion de l'économie locale	3	En général non prise en compte mais dans les communes urbaines
Etat civil	1	Service de l'état civil
Affaires sociales (éducation, santé, etc.)	2	Prise en charge en partie par la commission créée à cet effet
Documentation, information et communication	3	

#### Niveau des responsables des services

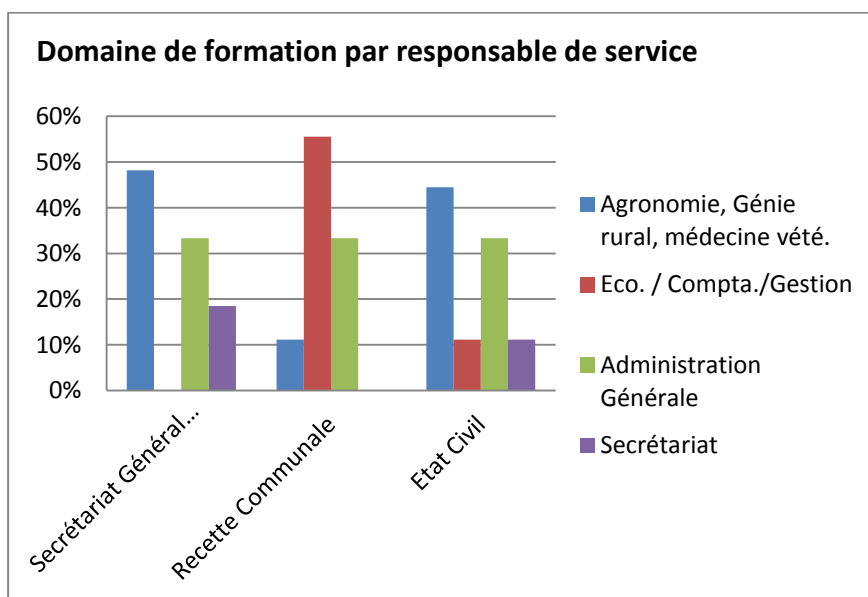
Dans les CRD, sur le plan du niveau d'instruction, la situation apparait satisfaisante, plus de 60 % des SG ont fait des études supérieures, les autres ayant un niveau du secondaire. Les receveurs ont un meilleur niveau général de formation car plus de 95 % ont fait des études supérieures. Seuls les responsables des services de l'état civil ont un niveau majoritairement (60 %) du secondaire.



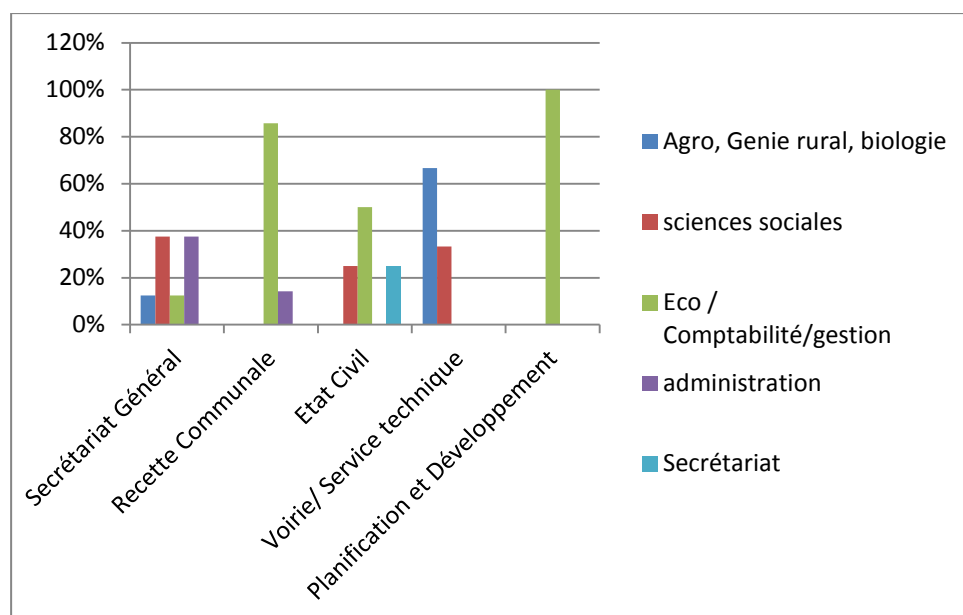
Le niveau des responsables des services dans les CU est meilleur, notamment pour les secrétaires généraux. Rappelons que dans le cas des CRD et des CU c'est l'Etat qui affecte des fonctionnaires aux CL pour les principaux postes de responsabilités.



Pour les CRD, les domaines de formation sont 35 % dans l'agriculture, l'élevage, le génie rural et autres domaines connexes, 20 % dans l'économie, la comptabilité et la gestion, 33 % dans l'administration générale et 11 % pour des formations de base en secrétariat. Le graphique suivant donne une analyse plus fine suivant la fonction du responsable dans les CRD.



Pour les CU, on note une plus large variété de formation initiale au niveau des SG.



### Catégorie

Dans les CRD, le niveau d'encadrement est de 30 % en moyenne. Ce chiffre peut paraître très satisfaisant mais dans la réalité il traduit la faiblesse des RH des CRD qui souvent ne disposent que de très peu d'agents et pourvoient en priorité aux postes clé de SG et de receveur communal / communautaire. Cela tire vers le haut le taux d'encadrement.

Répartition du personnel communal par catégorie pour les CRD	Effectif total	Nb H	Nb F
Cadres (A, B)	30%	98%	2%
Assistants de Service (C,D)	19%	86%	14%
Agents de soutien E /CEPE/Métiers	17%	72%	28%
Autres Agents (sans qualifications)	35%	89%	11%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>88%</b>	<b>12%</b>

Dans les communes urbaines ces taux sont sensiblement équivalents.

Répartition du personnel communal par catégorie %	Effectif total	Nb H	Nb F
Cadres (A, B)	33%	78%	22%
Assistants de Service (C,D)	17%	52%	48%
Agents de soutien E /CEPE/Métiers	23%	63%	37%
Autres Agents (sans qualifications)	26%	73%	27%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>69%</b>	<b>31%</b>

### Statut

Dans les CRD, 23 % du personnel est du personnel permanent affecté par l'Etat et concerne les postes clés d'encadrement. Les CRD ont peu de personnel permanent propre et ont recours surtout à des contractuels. Dans les communes urbaines la répartition est plus équilibrée entre permanents de l'Etat, permanents des communes et contractuels des communes. Ceci s'explique par l'affectation de plus de cadres par l'Etat et à des plus fortes capacités des CU à recruter et payer du personnel propre.



Répartition du personnel par statut	CRD	CU
Permanent Etat	23%	32%
Permanent Commune / CRD	13%	34%
Contractuel commune CRD	30%	33%
Occasionnel commune /CRD	16%	
Bénévole commune / CRD	7%	
Autres	10%	1%

### Profil

Dans les CRD, le personnel est essentiellement dans une tranche d'âge de 30 à 50 ans, mais les cadres ont pour la moitié un âge supérieur à 50 ans. Les cadres ont pour la plus part plus de 10 ans d'expérience professionnelle mais généralement moins de 5 ans d'ancienneté dans leur poste, voire moins de 2 ans (45 %). Cela traduit un fort « turn-over » de ceux-ci affectés par l'administration au sein des CRD.

Répartition du personnel communal par catégorie CRD	Tranches d'âges			Nombre d'années d'exp. professionnelle			Ancienneté dans le poste		
	< à 30 ans	30-50 ans	>50 ans	< 5ans	5-10 ans	>10 ans	< 2ans	2-5 ans	> 5 ans
Cadres (A, B)	4%	44%	51%	18%	7%	75%	45%	23%	32%
Assistants de Service (C,D)	8%	36%	56%	21%	38%	42%	20%	40%	40%
Agents de soutien E /CEPE/Métiers	0%	67%	33%	38%	43%	19%	25%	50%	25%
Autres Agents (sans qualifications)	24%	64%	11%	33%	49%	19%	7%	61%	32%
<b>Pourcentage global</b>	<b>11%</b>	<b>53%</b>	<b>36%</b>	<b>27%</b>	<b>32%</b>	<b>42%</b>	<b>25%</b>	<b>43%</b>	<b>32%</b>

Dans les CU les tendances sont proches en termes d'âge, mais l'expérience professionnelle générale y est plus importante ainsi que l'ancienneté dans le poste. Ceci s'explique logiquement par le fait que les communes urbaines offrent un environnement plus attractif pour les cadres sur le plan de la scolarisation, de la santé, des communications....

Répartition du personnel communal par catégorie %	Tranches d'âges			Nombre d'années d'exp. professionnelle			Ancienneté dans le poste		
	< à 30 ans	30-50 ans	>50 ans	< 5ans	5-10 ans	>10 ans	< 2ans	2-5 ans	> 5 ans
Cadres (A, B)	2%	48%	49%	4%	4%	93%	9%	9%	83%
Assistants de Service (C,D)	5%	50%	45%	10%	33%	60%	5%	19%	76%
Agents de soutien E /CEPE/Métiers	2%	84%	14%	14%	9%	77%	2%	20%	79%
Autres Agents (sans qualifications)	6%	27%	14%	47%	97%	20%	38%	14%	48%
<b>Pourcentage global</b>	<b>4%</b>	<b>60%</b>	<b>36%</b>	<b>13%</b>	<b>22%</b>	<b>65%</b>	<b>10%</b>	<b>14%</b>	<b>75%</b>

### 5.3 TENUE DES DOCUMENTS ET GESTION

La qualité de la gestion peut s'analyser simplement par la vérification de la bonne tenue des différents registres et documents clés. Le tableau suivant récapitule la situation moyenne. Il a été apprécié si le document existe puis s'il est à jour.

Existence : 1 : existence quasi généralisée, 2 : utilisation pas généralisée ; 3 : rarement tenu

Mise à jour : 1 : satisfaisante, 2 : pas systématiquement à jour ; 3 : pas à jour ou rarement

DOCUMENTS DE GESTION	Service communal en charge	Existence	A jour	Problèmes identifiés	Observations
Budget primitif	Service financier communal Secrétaire Général / Secrétaire Communautaire	1	1	Elaboration tardive du budget	
Collectif budgétaire / Budget remanié	Idem	1	1		
Compte administratif de l'exercice	Service financier communal Secrétaire Général / Secrétaire Communautaire	1	2	Vote tardif du compte administratif. Beaucoup de retard dans les comptes 2010	
Etats annexes du compte administratif de l'exercice précédent		3	3	Inexistant quand bien même prévus par les textes	
Documents d'engagement des dépenses (Carnet de bons de commandes, lettres de commandes)	Service financier communal Secrétaire Général / Secrétaire Communautaire	3	3	Etabli en général en régularisation ; la plupart des CT visitées font recours à l'usage systématique de la procédure exceptionnelle de dépenses (avances à justifier, décisions de dépenses par régularisation, ...) devenue la procédure courante (plus de 80% des dépenses en 2010 et en 2011)	
Journal / registre des recettes	Service financier communal Recette communale Service financier communal Secrétaire Général / Secrétaire Communautaire	1	2	Néanmoins de fréquents problèmes de qualité d'enregistrements  Les problèmes sont plus fréquents dans les petites CRD et ont été exacerbés avec l'absence de receveurs communautaires dans certaines CRD.	Valable pour les 2 services
Journal / registre des dépenses	Service financier communal	1	2		Idem
Registre des titres de recettes émis ou ordre de recettes	Service financier communal	1	2		
Contrats relatifs aux marchés publics de travaux, prestations ou de fournitures		2	3	Non disponibilité des contrats de travaux auprès des services financiers	
Pièces de justification des recettes (liasses)	Service financier communal	2	2	N'est pas tenu de façon systématique	
Pièces de justification des dépenses (liasses)	Service financier communal	2	2		
Registre auxiliaire des valeurs inactives		3	3	La question de la valeur inactive demeure une préoccupation	
Registre du patrimoine mobilier et immobilier	Service financier communal	3	3		

A titre d'illustration, voici la situation de la tenue des différents documents au sein d'une commune urbaine (Labbé). Cette situation reflète une situation assez satisfaisante par rapport à la moyenne.

Services communaux	Indicateurs de fonctionnement	Constats	Niveau de fonctionnalité
<b>Secrétariat Général</b>	Tenue à jour du registre de délibération et des PV de session	Registres et PV de session à jour	Très moyen
	Exercice du rôle de chef de l'administration communale, de contrôle interne	Assez bon niveau d'exercice ; cependant les réunions entre services ne sont ni systématiques ni formelles	
	Suivi de la mise en œuvre du PDL	Pas d'activités de suivi du PDL	
<b>Service technique (*)</b>	Existence d'un programme annuel d'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures	Inexistant, service non créé	Faible, service non meublé depuis le rappel par l'Etat de son personnel au niveau de la Préfecture
	Niveau d'exécution du programme d'entretien	Inexistant, activités d'entretien peu lisibles	
<b>Service financier (budget / dépenses)</b>	Préparation technique et établissement avant projet de budget avant le 31/12	Préparation tardive, faible activité de préparation, court délai (1 mois)	Moyen
	Existence et tenu à jour de registres de dépenses	Registre de dépenses tenu et à jour	
	Organisation et tenue des liasses de justification des dépenses	Non à jour	
	Elaboration du compte administratif dans les délais	Compte disponible dans les délais	
<b>Recette communale</b>	Tenue à jour du quittancier	Quittancier tenu et à jour	Moyen
	Existence et tenue à jour de registres de suivi des recettes	Registre de recettes tenu et à jour	
	Existence et tenue à jour du registre des dépenses	Registre de dépenses tenu et à jour	
	Existence et tenue à jour du registre de caisse	Registre servi seulement annuellement et non mensuellement	
	Existence et tenue à jour du registre Banque	Registre non tenu dans plusieurs CT	
	Elaboration du compte de gestion dans les délais	Compte disponible dans les délais	
	Taux de recouvrement des 3 principaux impôts et taxes gérés	Niveau acceptable	
	Mise en œuvre des actions de recouvrement	Faible, aucune lisibilité des actions mises en œuvre	
<b>Service état civil</b>	Existence et tenue à jour de registres d'état civil	Registres ouverts et tenue à jour	Bon
	Délai moyen de délivrance d'un acte état civil	Délai très appréciable	

#### **5.4 EXERCICE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE**

L'exercice par les collectivités de la maîtrise d'ouvrage de leur réalisation reste aléatoire en fonction des sources de financement.

Trois principaux cas de figures existent :

- Les réalisations initiées par les CL elles-mêmes sur leurs propres fonds, dans ce cas elles assurent la maîtrise d'ouvrage,
- Les réalisations sur financements externes mais avec une maîtrise d'ouvrage exercée par les programmes ou bailleurs,
- Les réalisations sur financements externes mais avec une maîtrise d'ouvrage de la collectivité.

Il ressort que là où cette maîtrise d'ouvrage est exercée par la collectivité avec l'accompagnement d'un projet (PACV, PDLG par exemple), le déroulement du processus est satisfaisant. Par contre là où les collectivités sont isolées, laissées à elles-mêmes, et investissent sur leur ressources propres, elles font « au mieux » de leurs capacités. La passation des marchés se résume à un simple gré à gré avec un entrepreneur local et le suivi par la collectivité est limité. Les modalités de gestion sont rarement réfléchies en termes de couverture des charges récurrentes. La quasi absence de budgets affectés à l'entretien des bâtiments et des équipements est révélatrice d'une vision à court terme des réalisations.

Là où ce sont les acteurs externes à la collectivité qui exercent la maîtrise d'ouvrage en substitution à cette dernière, les modalités d'implication de celle-ci sont variables. Généralement elle n'est associée qu'aux phases en amont choix de la réalisation, elle est invitée à la sélection des entreprises, puis lors de la réception des travaux. Mais les phases de contractualisation, de gestion des fonds lui échappent. On peut douter d'un réel apprentissage de la collectivité quand elle n'est pas mise en situation de responsabilité.

Les problèmes habituels se posent en termes de capacités de suivi des réalisations, de contrôle. Le savoir faire des bureaux d'ingénierie, ainsi que celui des entreprises, est loin d'être satisfaisant.

## 6 BESOINS ISSUS DES PDL ET REALISATIONS

Ce chapitre permet d'analyser les besoins de financement pour l'investissement issus de l'exploitation des PDL d'une partie des collectivités de l'échantillon ainsi que les réalisations effectives entre 2006 et 2010.

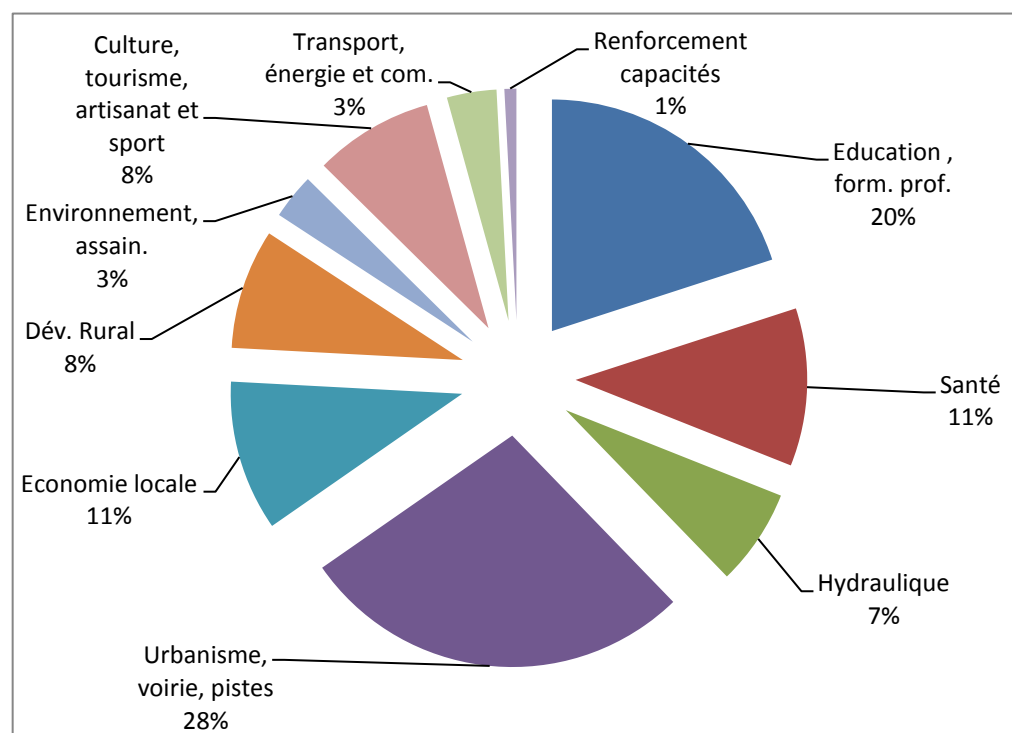
### 6.1 ANALYSE DES PDL

#### Les prévisions

La mission a recueilli et exploité 23 PDL dans les collectivités de l'échantillon. Les PDL portent sur une période de 5 ans. Un traitement de ces PDL a permis de faire ressortir les besoins essentiels par secteur. Le tableau suivant synthétise ces données des 23 PDL.

Domaines	Total GNF	%	GNF / hbt. (5 ans)	par an GNF/ hbt.	€/hbt./ an
Education , form. prof.	179 500 909 950	20%	282 679	56 536	6
Santé	98 882 894 550	11%	155 721	31 144	3
Hydraulique	60 449 342 857	7%	95 196	19 039	2
Urbanisme, voirie, pistes	247 441 112 570	28%	389 671	77 934	8
Economie locale	94 316 749 100	11%	148 530	29 706	3
Dév. Rural	75 161 681 100	8%	118 365	23 673	2
Environnement, assain.	28 444 874 643	3%	44 795	8 959	1
Culture, tourisme, artisanat et sport	74 654 158 333	8%	117 566	23 513	2
Transport, énergie et com.	31 069 000 000	3%	48 928	9 786	1
Renforcement capacités	7 448 333 000	1%	11 730	2 346	0
<b>Total</b>	<b>897 369 056 104</b>	<b>100%</b>	<b>1 413 180</b>	<b>282 636</b>	<b>28</b>
Population concernée	635 000		<b>soit 141 €</b>		

Ce graphique permet de visualiser les poids de chaque secteur.



Il ressort que 38 % des investissements prévisionnels sont dirigés vers les secteurs sociaux :

- L'éducation prédomine avec 20 % des montants, marquant la volonté des CL de répondre à une demande sociale très forte dans ce domaine,
- La santé représente 11 % des montants,
- L'hydraulique 7 %.

Les domaines de l'urbanisme, des voiries et des pistes pèsent le plus lourd avec 28 % des investissements prévus dans ceux-ci. Le coût des investissements en la matière explique ce poids.

L'économie est très présente aussi avec 8 % dans l'économie locale dont les équipements marchands et 8 % pour le développement rural avec principalement des aménagements de bas-fonds ou de plaine.

Les domaines de culture, tourisme, sport occupent 8 % des montants des PDL.

Ramené par habitant cela représente un montant de 1 413 000 GNF par habitant réparti sur 5 ans, soit 283 000 GNF par habitants (~28 euros). Ce dimensionnement paraît tout à fait réaliste au vu des besoins et des compétences des CL. Il montre une prise en compte effective par les CL des différentes dimensions du développement. Certes on peut critiquer ces PDL, fait souvent plus par des ONG prestataires que réellement appropriés, on peut critiquer aussi une grande disparité des coûts et un manque de priorisation, mais les PDL sont là, ils servent maintenant de base de travail aux équipes des CL. A elles de les faire évoluer et de faire leurs arbitrages en fonction des ressources mobilisées.

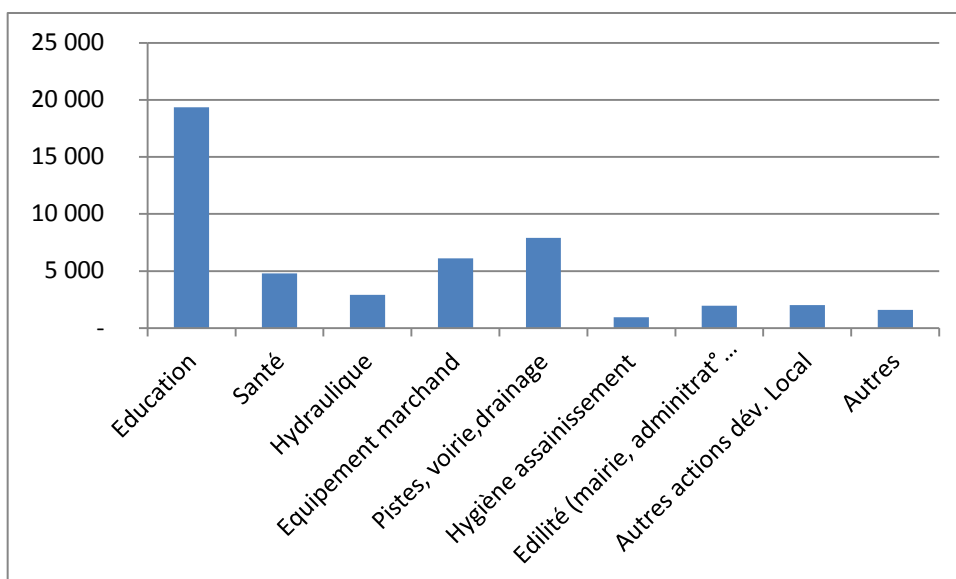
## 6.2 LES REALISATIONS

Lors des enquêtes il a été recherché ce qui a pu être réalisé au cours de la période 2006-2010. Il n'a pas été possible de faire une analyse exhaustive de ce qui a été réalisé par rapport aux PDC existants. L'information reste déficiente. Néanmoins nous avons essayé de reconstituer les principales réalisations.

Le résultat est le suivant sur 38 CL dont 30 CRD et 8 CU. Ces collectivités ont réalisé 324 actions touchant des infrastructures et équipements pour un montant de plus de 47 milliards de GNF, soit en moyenne : 9 réalisations par CL pour un montant global de 1,25 milliards de GNF. L'éducation est le secteur dominant. En nombre d'actions la santé, l'hydraulique, les équipements marchands, l'édilité, les pistes et voirie suivent dans cet ordre. En valeur après l'éducation, ce sont les pistes et voirie qui suivent du fait des coûts importants de ce type de réalisation.

	Nb. Actions	Montant millions GNF	%
Education	106	19 348	41%
Santé	46	4 788	10%
Hydraulique	35	2 907	6%
Equipement marchand	31	6 109	13%
Pistes, voirie, drainage	27	7 900	17%
Hygiène assainissement	10	951	2%
Edilité (mairie, administrat° de la collectivité)	33	1 970	4%
Autres actions dév. Local	20	2 024	4%
Autres	16	1 600	3%
<b>Total</b>	<b>324</b>	<b>47 596</b>	

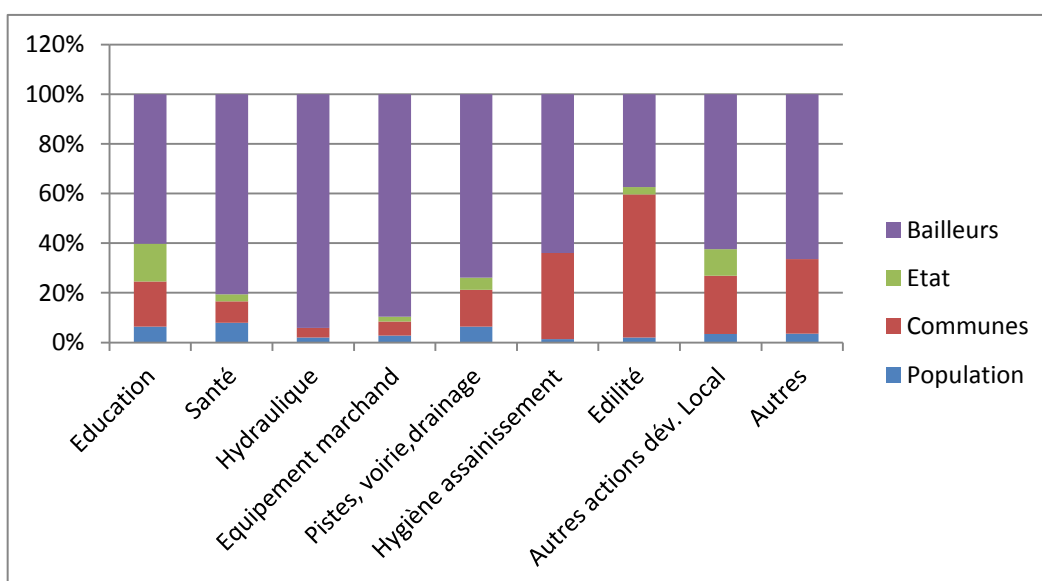
Le graphique suivant visualise le poids de chaque domaine en millions de GNF.



La source principale du financement de ces actions reste les partenaires extérieurs via des programmes et projets.

Montant total en millions GNF		
Apport Population	2 541	5%
Apport Collectivité	7 979	17%
Apport Etat	3 834	8%
Apport bailleurs extérieurs	33 243	70%

Le poids de chaque source de financement varie suivant le domaine. Le graphique suivant permet cette analyse par domaine.



Si on analyse ces réalisations sous l'angle des dépenses d'investissement par habitant, on note que cela représente sur une période de 5 ans une moyenne de ~6 400 GNF par habitant et par an. Par habitant, les CRD ont plus investi (7 500 par hbt./an) que les CU (5 100 GNF par hbt./an). Nous avons rapproché ces chiffres des résultats de l'analyse des Comptes administratifs de la base de données que nous avons constituée. Les enquêtes de terrain démontreraient que les réalisations sont deux fois plus importantes que ce qui est retracés dans les comptes administratifs. Ce constat est logique du fait que beaucoup de programmes sur financement extérieurs gèrent directement les financements et leur apport n'est pas systématiquement inscrit dans les comptes.

Dépenses d'investissement moyennes par habitant en GNF	Enquête terrain			Analyse CA		
	CRD	CU	Cumul	CRD	CU	Cumul
Par hbt. période 5 ans	37 508	25 405	31 935	20 359	11 393	17 421
Par hbt. par an	7 502	5 081	6 387	4 072	2 279	3 484



## 7 SIMULATION DES BESOINS DE FINANCEMENT

---

L'évaluation des besoins de financement des collectivités locales vise à cerner dans une certaine mesure le niveau des ressources financières nécessaires aux Collectivités Territoriales pour répondre aux besoins de développement en lien avec les compétences et la situation réelle de terrain.

Pour approcher ces besoins, un outil d'évaluation des coûts des activités de compétence communale et de simulation des besoins de financement des CL a été développé.

### 7.1 DEMARCHE DE SIMULATION

Les travaux de simulations ont été conduits conformément à la démarche ci-après :

- Collecte de la documentation, des données et bases disponibles
- Analyses et préparation des données de simulation : costings OMD, politiques et stratégies sectorielles, données d'enquêtes de terrain (environnement économique et potentiel de ressources, organisation, gestion de la fiscalité locale, patrimoine d'infrastructures et état physique, niveau de réalisations des recettes et dépenses budgétaires, ...) , Plans de Développement Local, environnement économique de la collectivité et sources potentielles de revenus exploitées ou non au regard du régime financier des CL, ...
- Projection des besoins au regard des normes et stratégie sectorielle
- Intégration des besoins projetés dans un cadre d'objectifs budgétaires et évaluation de la capacité de financement de la collectivité suivant différents scénarii.

Afin de mieux cerner les réalités, les besoins de financement des Collectivités ont été approchés en fonction des différentes catégories de communes/CRD.

#### 7.1.1 Simulations

Un travail a été fait sur les communes de l'échantillon pour analyser, catégorie par catégorie, la situation des recettes et des dépenses tant en fonctionnement qu'en investissement. Un second travail a été fait pour identifier par commune la situation effective des infrastructures et équipement pour les principaux secteurs sur la base des enquêtes de terrain et dégager les besoins complémentaires qui permettraient de mettre à niveau chaque collectivité en lien avec les normes du secteur. Ce travail a aussi été fait catégorie par catégorie de collectivité. Un niveau minimum d'administration de la collectivité a été défini avec le personnel adéquat.

Cette simulation a été faite sur une période de 10 ans avec une progressivité dans le rattrapage des investissements et la progression des recettes.

Les travaux de simulation ont été réalisés en deux étapes : une simulation basique ou micro qui a consisté en un travail détaillé par commune et CRD de l'échantillon ; une simulation macro à partir des données de résultats détaillées de la simulation basique par Collectivité permettant d'extrapoler et de projeter des données sur un ensemble de Collectivités d'une même catégorie.

Les simulations basiques réalisées sur une dizaine de collectivités parmi celles visitées la mission, ont consisté à faire, grâce aux investigations de terrain, et dans un cadre d'objectifs budgétaires annuels, une projection des recettes et dépenses des communes et CRD (besoins en infrastructures, charges récurrentes liées à l'entretien des infrastructures, besoins en fonctionnement administratif, etc.) et de leurs besoins de financement (voir en annexe les tableaux détaillés sur les simulations).

Au niveau des dépenses, l'évaluation des besoins a consisté en un chiffrage des besoins réels de dépenses d'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures socio-collectives et communautaires d'une part, et de dépenses d'investissement de compétence communale d'autre part. Ces besoins de dépenses ont été évalués sur la base des éléments ci-après :

- Les dépenses de fonctionnement administratif minimal (dépenses de personnel et de matériel) estimé par catégorie de collectivité sur la base d'un niveau minimal d'organisation des administrations locales (nombre de services fonctionnels, effectif de personnel technique minimum par service, etc.) ; ces dépenses sont estimées en moyenne à 1,3 milliards de GNF pour les communes de Conakry, 750 millions GNF pour les communes Chefs lieux de

Régions, 350 000 pour les communes de l'intérieur, 185 000 GNF pour les CRD de catégorie 1 et 55 000 GNF pour les CRD de catégorie 2 et 3.

- Les dépenses d'entretien : prise en compte du coût d'entretien réel aux normes du stock existant (en moyenne 3% de la valeur du stock d'investissement) et des charges récurrentes liées aux besoins d'investissements complémentaires identifiés
- dépenses d'investissement : sur la base des stratégies sectorielles et normes existantes, un travail de chiffrage détaillé a été fait à partir des informations disponibles au niveau des ministères sectoriels, des services communaux, dans les PDL des communes et autres documents d'études disponibles. Ce travail a pris en compte les différents domaines de compétence communale (éducation, santé, hydraulique, voirie et pistes, hygiène et assainissement) et a permis de déboucher sur une approche : (i) du niveau d'équipement actuel des communes (valeur du stock existant), (ii) des besoins complémentaires en infrastructures pour respecter les normes dans une certaine mesure et atteindre les objectifs sectoriels de développement d'ici à 2025 ainsi que les charges récurrentes correspondantes.

Au niveau des recettes, les projections faites sont basées sur les hypothèses ci-après :

- un accroissement sensible des recettes de fonctionnement dans un contexte de suppression de la CDL, principale ressources de plusieurs CT et notamment des CRD grâce à :
  - (i) Une amélioration de la gestion de la fiscalité locale
    - amélioration considérable du produit de la fiscalité foncière, notamment de la CFU : amélioration du niveau de maîtrise de l'assiette et du taux de recouvrement grâce à un recensement exhaustif des matières et contribuables et à un suivi du recouvrement. Cet impôt assez faiblement pris en charge au niveau territorial, nécessitera une réorganisation des services extérieurs des impôts afin de les doter des ressources humaines, matériels et techniques nécessaires à la gestion de cette fiscalité notamment en ce qui concerne les communes urbaines de l'intérieur et les CRD abritant un centre urbain significatif ou économiquement dynamiques ;
    - amélioration du rendement de la TPU grâce à une meilleure couverture des assujettis en lien avec les niveaux d'activités et l'adaptation aux petites activités du secteur informel en Régions; il est envisagé qu'une bonne organisation des centres de concentration de ces activités devait contribuer à engranger de nouvelles ressources suite à la suppression de la CDL principale source de recettes des CL de l'intérieur et notamment des CRD ;
    - prise en charge effective de la gestion des patentes (régime du réel) au niveau territorial, portant sur un faible nombre d'articles pour des montants souvent importants. Le renforcement des sections des impôts et le transfert effectif de la gestion de ces dossiers devraient contribuer à améliorer la part du produit revenant aux CL ;
    - la maîtrise par les CL de leur domaine foncier grâce à un transfert effectif permettant à celles-ci de mettre en œuvre et de tirer partie des projets d'aménagement et des ressources diversifiées de l'urbanisme opérationnel dont le rendement est marginal dans le cadre de la gestion actuel. A titre d'exemple, la commune de Coyah qui est l'un des réservoirs de la croissance de Conakry, est en pleine croissance avec comme effet induit l'explosion des charges de gestion. Les ressources de cette commune resteront durablement en déphasage avec ses charges si elle n'a pas la maîtrise foncière.
    - recettes gérées par les services déconcentrés de l'Etat et partagées entre l'Etat et les CL : reconsidération du rôle des CL pour les impôts et taxes d'assiette locale et pour lesquels elles bénéficient d'une part consistante (plus de 40%), formalisation et systématisation des procédures d'émissions, de recouvrement, d'enregistrement, de reversement et de comptabilisation.

- (ii) Une amélioration des produits du domaine, revenu du patrimoine, du porte feuille et des ventes à travers notamment :
- l'amélioration des revenus du secteur marchand (marchés internationaux, marchés régionaux, parkings gros porteurs, gares routières régionales, abattoirs et boucherie importants, etc.). grâce à une reconsidération des modes de gestion actuels afin de mettre en valeur les fonctions économiques des équipements en lien avec les niveaux d'activités et les ressources potentielles. Il prévu qu'un minimum de réorganisation dans ce secteur contribuerait à accroître substantiellement les recettes des CL.

### 7.1.2 Résultats des simulations

Les différentes simulations ont permis d'obtenir des résultats en fonction de différentes hypothèses (hypothèse haute, moyenne et basse) suivant les objectifs poursuivis. Les masques de simulation intègrent différents paramètres permettant de moduler ces objectifs, à savoir : le niveau de réalisation des objectifs de dépenses d'investissement complémentaires, le niveau d'entretien des infrastructures, le taux d'autofinancement des investissements,

Nos simulations ont porté sur la variation d'une part, du niveau d'investissement en lien avec les OMD et d'autre part, sur le niveau d'entretien et les charges récurrentes liées à ces investissements. Les résultats des simulations suivant différentes hypothèses se présentent ainsi qu'il suit :

A noter que ces hypothèses sont construites toutes sur la base d'un effort important en termes de recouvrement de la fiscalité locale (cf. supra). Cet effort est variables suivant les hypothèses (60% à 100% d'atteinte des objectifs de recettes suivant les marges d'amélioration disponibles).

Plusieurs scenarii ont été définis et trois hypothèses ont été retenues :

- Une hypothèse haute avec la prise en compte de 100 % des investissements nécessaires suivant les normes, 100 % des charges récurrentes induites pour l'entretien, l'atteinte des objectifs de recettes à 100% (marges d'amélioration de la fiscalité locale) et 60 % de taux d'autofinancement des investissements comme défini dans les textes.
- Une hypothèse moyenne avec la prise en compte de 100 % des investissements nécessaires conformément aux besoins et aux normes, 50 % des charges récurrentes induites, la réalisation à 75% des objectifs de recettes et 30 % de taux d'autofinancement des investissements
- Une hypothèse basse avec la prise en compte de 60 % des investissements nécessaires suivant les normes, 50 % des charges récurrentes induites, l'atteinte à 60% des objectifs de recettes et 10 % de taux d'autofinancement des investissements.
- Les résultats synthétiques sont présentés ci-après pour chaque hypothèse, puis une consolidation est faite pour disposer d'une vision globale du volume de financement nécessaire.

N.B. Rappelons enfin, qu'il s'agit de simulations pour approcher les besoins, ce qui est à retenir sont les besoins en grandes masses et tendances. La faible fiabilité de certaines données collectées nous amène à une prudence pour éviter de retenir un chiffre sans le resituer dans la tendance générale. Il est apparu ainsi pour certaines catégories de collectivités et pour certains postes certaines aberrations qui peuvent expliquer des distorsions dans les tableaux malgré des correctifs.

## 7.2 HYPOTHESE HAUTE

En hypothèse haute correspondant à la réalisation de l'ensemble des besoins d'investissements complémentaires d'ici à l'an 2021, avec un niveau d'entretien des infrastructures conforme aux normes, l'atteinte de l'ensemble des objectifs de recettes (marges d'amélioration de la fiscalité locale) et le taux d'autofinancement réglementaire actuel de 60% :

- un besoin total d'investissements complémentaires sur la période 2012-2021 de l'ordre de 30 202 milliards de GNF, soit 2,3 millions de GNF par habitant, induisant des charges récurrentes estimées à 966, 47milliards de GNF soit environ 3,2% en moyenne des coûts d'investissement.
- Un besoin total en dotation de fonctionnement (dotation d'équilibre prenant en compte les charges récurrentes liées aux infrastructures) moyen global de 5 068 milliards de GNF, soit 389 000 GNF/habitant
- Un besoin total en dotation d'investissement de 29 448 milliards de GNF, soit 2, 26millions de GNF/habitant. un besoin total de dotation (fonctionnement + investissement) sur la période 2012-2021 de l'ordre de 34 516 milliards de GNF, soit 2,65 millions de GNF par habitant.

BESOINS DE FINANCEMENT – HYPOTHESE HAUTE (en .000 GNF)	Communes CU Cky	Communes CU Rgn	Communes CU Rad	Communes CU Int	CRD 1	CRD 2	CRD 3	TOTAL
Besoins totaux d'investissements complémentaires	7 876 897 679	2 021 577 662	718 605 673	3 866 464 116	5 829 637 672	5 982 908 981	3 906 177 971	<b>30 202 269 755</b>
Besoins de dotation de fonctionnement	-1 147 116 866	-338 726 655	-137 529 216	-660 947 482	-1 084 328 902	-1 002 500 596	-696 884 816	<b>-5 068 034 532</b>
Besoins de dotation d'investissement	-7 445 106 737	-1 965 428 146	-683 929 242	-3 814 608 743	-5 771 863 971	-5 873 014 149	-3 894 416 519	<b>-29 448 367 507</b>
Besoins totaux d'investissements complémentaires /habitant	3 050	2 592	2 570	3 019	1 752	1 443	4 003	2 321
Besoins de dotation de fonctionnement/hbt	<b>-516</b>	<b>-434</b>	<b>-492</b>	<b>-516</b>	<b>-326</b>	<b>-242</b>	<b>-714</b>	<b>-389</b>
Besoins de dotation d'investissement/hbt	<b>-3 349</b>	<b>-2 520</b>	<b>-2 446</b>	<b>-2 979</b>	<b>-1 735</b>	<b>-1 416</b>	<b>-3 991</b>	<b>-2 263</b>
Cumul (en milliers de GNF)	-8 592 223 603	-2 304 154 801	-821 458 458	-4 475 556 225	-6 856 192 873	-6 875 514 744	-4 591 301 335	<b>-34 516 402 039</b>
Cumul/habitant (en milliers de GNF)	-3 865	-2 955	-2 937	-3 495	-2 061	-1 658	-4 705	<b>-2 653</b>
Cumul (en milliers d'Euros)	-859 222	-230 415	-82 146	-447 556	-685 619	-687 551	-459 130	<b>-3 451 640</b>
Cumul/habitant (en milliers d'Euros)	-0,39	-0,30	-0,29	-0,35	-0,21	-0,17	-0,47	-0,27

Il résulte de ce tableau que même l'évolution de la fiscalité tenant compte des marges d'amélioration ne permettra pas de couvrir les dépenses de fonctionnement, encore moins les besoins d'investissements. Il est à noter que cette hypothèse implique une multiplication par 4,5 du rendement actuel de la fiscalité locale (14 000 GNF par habitant à l'horizon 2021 contre un niveau actuel de 3 100 GNF par habitant.)

Par rapport aux objectifs budgétaires annuels, ces besoins s'établissent comme suit :

- Un besoin total moyen annuel en dotation de fonctionnement de (506,8 milliards de GNF, soit 39 000 GNF (3,9 euros) par habitant par an
- Un besoin total moyen annuel en dotation d'investissement de 2 944,8milliards de GNF, soit 226 000 GNF (22,6 euros) par habitant par an.

### 7.3 HYPOTHESE MOYENNE

En hypothèse moyenne correspondant à la réalisation de 100% des besoins d'investissements complémentaires d'ici à l'an 2021, avec un niveau d'entretien des infrastructures à 50% des normes, l'atteinte à 75% des objectifs de recettes (marges d'amélioration de la fiscalité locale) et un taux d'autofinancement des investissements réduit de 60% à 30% :

- un besoin total d'investissements complémentaires sur la période 2012-2021 de l'ordre de 30 202 milliards de GNF, soit 2,32millions de GNF par habitant, induisant des charges récurrentes estimées à 483,23 milliards de GNF soit environ 1,6% en moyenne des coûts d'investissement.
- Un besoin total en dotation de fonctionnement (dotation d'équilibre prenant en compte les charges récurrentes liées aux infrastructures) moyen global de 2 243,4 milliards de GNF, soit 172 000 GNF/habitant
- Un besoin total en dotation d'investissement de 29 919,5 milliards de GNF, soit 2,29 millions de GNF/habitant
- Un besoin total de dotation (fonctionnement + investissement) sur la période 2012-2021 de l'ordre de 32 162,9 milliards de GNF, soit 2,47 million de GNF par habitant.

BESOINS DE FINANCEMENT – HYPOTHESE MOYENNE (en .1000 GNF)	Communes CU Cky	Communes CU Rgn	Communes CU Rad	Communes CU Int	CRD 1	CRD 2	CRD 3	TOTAL
Besoins totaux d'investissements complémentaires	7 876 897 679	2 021 577 662	718 605 673	3 866 464 116	5 829 637 672	5 982 908 981	3 906 177 971	<b>30 202 269 755</b>
Besoins de dotation de fonctionnement	-356 537 873	-147 216 565	-46 414 324	-320 888 839	-551 272 586	-467 186 697	-353 924 846	<b>-2 243 441 730</b>
Besoins de dotation d'investissement	-7 714 976 076	-2 000 521 593	-705 602 012	-3 847 018 351	-5 807 972 535	-5 941 698 419	-3 901 767 426	<b>-29 919 556 412</b>
Besoins totaux d'investissements complémentaires /habitant	3 543	2 592	2 570	3 019	1 752	1 443	4 003	2 321
Besoins de dotation de fonctionnement/hbt	<b>-160</b>	<b>-189</b>	<b>-166</b>	<b>-251</b>	<b>-166</b>	<b>-113</b>	<b>-363</b>	<b>-172</b>
Besoins de dotation d'investissement/hbt	<b>-3 470</b>	<b>-2 565</b>	<b>-2 523</b>	<b>-3 004</b>	<b>-1 746</b>	<b>-1 433</b>	<b>-3 999</b>	<b>-2 299</b>
Cumul	-8 071 513 949	-2 147 738 158	-752 016 336	-4 167 907 190	-6 359 245 121	-6 408 885 115	-4 255 692 273	<b>-32 162 998 141</b>
Cumul/habitant	-3 630	-2 754	-2 689	-3 254	-1 912	-1 546	-4 361	<b>-2 472</b>
Cumul (en milliers d'Euros)	-807 151	-214 774	-75 202	-416 791	-635 925	-640 889	-425 569	<b>-3 216 300</b>
Cumul/habitant (en milliers d'Euros)	-0,36	-0,28	-0,27	-0,33	-0,19	-0,15	-0,44	-0,25

La réduction des dépenses de fonctionnement à travers la limitation des charges récurrentes à 50% des normes ne sera pas suffisante pour l'équilibre du fonctionnement surtout avec l'observance d'un certain réalisme dans l'atteinte des objectifs de recettes (réalisation des objectifs de recettes à 75%). Il est à noter que l'hypothèse moyenne implique une multiplication par 3,4 du rendement actuel de la fiscalité locale (10 000 GNF par habitant à l'horizon 2021 contre un niveau actuel de 3 100 GNF par habitant).

Par rapport aux objectifs budgétaires annuels, ces besoins s'établissent comme suit :

- Un besoin total moyen annuel en dotation de fonctionnement de 224,34 milliards de GNF, soit 17 000 GNF (1,7 euro) par habitant par an
- Un besoin total moyen annuel en dotation d'investissement de 2 991,9 milliards de GNF, soit 230 000 GNF (22,3 euros) par habitant par an.

#### 7.4 HYPOTHESE BASSE

**En hypothèse moyenne correspondant à la réalisation de 60% des besoins d'investissements complémentaires d'ici à l'an 2021, avec un niveau d'entretien des infrastructures à 50%des normes, l'atteinte à 60% des objectifs de recettes (marges d'amélioration de la fiscalité locale) et un taux d'autofinancement des investissements à 30% :**

- Un besoin total d'investissements complémentaires sur la période 2012-2021 de l'ordre 18 121,3 milliards de GNF, soit 1,39 millions de GNF par habitant, induisant des charges récurrentes estimées à 289,9 milliards de GNF soit environ 1,6% en moyenne des coûts d'investissement.
- Un besoin total en dotation de fonctionnement (dotation d'équilibre prenant en compte les charges récurrentes liées aux infrastructures) moyen global de 1 412, 8 milliards de GNF, soit 109 000 GNF/habitant ;
- Un besoin total en dotation d'investissement de 17 895,1 milliards de GNF, soit 1,37 millions de GNF/habitant
- Un besoin total de dotation (fonctionnement + investissement) sur la période 2012-2021 de l'ordre de 19 308 milliards de GNF, soit 1,48 millions GNF par hbt.

<b>BESOINS DE FINANCEMENT – HYPOTHESE BASSE (en .1000 GNF)</b>	Communes CU Cky	Communes CU Rgn	Communes CU Rad	Communes CU Int	CRD 1	CRD 2	CRD 3	TOTAL
Besoins totaux d'investissements complémentaires	4 726 138 607	1 212 946 597	431 163 404	2 319 878 470	3 497 782 603	3 589 745 388	2 343 706 783	<b>18 121 361 853</b>
Besoins de dotation de fonctionnement	-179 416 371	-92 192 049	-29 436 266	-209 937 764	-371 745 670	-298 342 059	-231 753 998	<b>-1 412 824 176</b>
Besoins de dotation d'investissement	-4 596 601 325	-1 196 101 742	-420 760 475	-2 304 321 858	-3 480 450 493	-3 556 776 939	-2 340 178 347	<b>-17 895 191 178</b>
Besoins totaux d'investissements complémentaires /habitant	2 126	1 555	1 542	1 811	1 051	866	2 402	1 393
Besoins de dotation de fonctionnement/hbt	<b>-81</b>	<b>-118</b>	<b>-105</b>	<b>-164</b>	<b>-112</b>	<b>-72</b>	<b>-238</b>	<b>-109</b>
Besoins de dotation d'investissement/hbt	<b>-2 068</b>	<b>-1 534</b>	<b>-1 505</b>	<b>-1 799</b>	<b>-1 046</b>	<b>-858</b>	<b>-2 398</b>	<b>-1 375</b>
Cumul	-4 776 017 696	-1 288 293 791	-450 196 741	-2 514 259 621	-3 852 196 163	-3 855 118 997	-2 571 932 345	<b>-19 308 015 355</b>
Cumul/habitant	-2 148	-1 652	-1 610	-1 963	-1 158	-930	-2 636	<b>-1 484</b>
Cumul (en milliers d'Euros)	-477 602	-128 829	-45 020	-251 426	-385 220	-385 512	-257 193	<b>-1 930 802</b>
Cumul/habitant (en milliers d'Euros)	-0,21	-0,17	-0,16	-0,20	-0,12	-0,09	-0,26	-0,15

La réduction significative des dépenses de fonctionnement à travers la prise en compte de 60% des besoins d'investissements complémentaires en sus de la limitation des charges récurrentes à 50% des normes ne suffisent pas à rétablir l'équilibre du fonctionnement même avec un effort non négligeable en matière d'amélioration de la fiscalité (atteinte des objectifs de recettes à 60%). Il à noter en effet que l'hypothèse basse implique une multiplication par 2,7 du rendement actuel de la fiscalité locale (8 000 GNF par habitant à l'horizon 2021 contre un niveau actuel de 3 100 GNF par habitant).

Par rapport aux objectifs budgétaires annuels, ces besoins s'établissent comme suit :

- Un besoin total moyen annuel en dotation de fonctionnement de 141,2 milliards de GNF, soit 11 000 GNF (1,1 euro) par habitant par an
- Un besoin total moyen annuel en dotation d'investissement de 1 789,5 milliards de GNF, soit 138 000 GNF (13,8 euros) par habitant par an.

## 7.5 CONSOLIDATION DES BESOINS DE FINANCEMENT

La consolidation des données a permis d'aboutir aux résultats ci-après suivant les hypothèses :

<b>CONSOLIDATION DES BESOINS DE FINANCEMENT - HYPOTHESE HAUTE (en milliers de GNF)</b>	<b>2012</b>	<b>2021</b>	<b>CUMUL 2012 - 2021</b>	<b>Moyenne par an</b>
Recettes totales de fonctionnement	49 422 423	201 878 326	1 256 503 746	125 650 375
Dépenses totales de fonctionnement	93 000 118	1 011 688 673	5 570 636 031	557 063 603
Solde de gestion	-43 577 695	-809 810 347	-4 314 132 284	-431 413 228
Besoins totaux d'investissements complémentaires	3 020 226 975	3 020 226 975	30 202 269 755	3 020 226 975
Charges récurrentes	96 647 263	96 647 263	966 472 632	96 647 263
Besoins de dotation de fonctionnement	-73 231 149	-930 937 342	-5 068 034 532	-506 803 453
Besoins de dotation d'investissement	-2 990 573 522	-2 899 099 980	-29 448 367 507	-2 944 836 751
<b>Besoins totaux de dotation</b>	<b>-3 063 804 671</b>	<b>-3 830 037 322</b>	<b>-34 516 402 039</b>	<b>-3 451 640 204</b>
<b>MONTANT TOTAL / HABITANT (.000 GNF)</b>				
Recettes totales de fonctionnement/habitant	4	14	97	10
Dépenses totales de fonctionnement/habitant	8	69	428	43
Besoins totaux d'investis. complémentaires/habitant	265	205	2 321	232
Besoins de dotation de fonctionnement/hbt	-6	-63	-389	-39
Besoins de dotation d'investissement/hbt	-262	-196	-2 263	-226
<b>Besoins totaux de dotation/habitant</b>	<b>-269</b>	<b>-259</b>	<b>-2 653</b>	<b>-265</b>

<b>CONSOLIDATION DES BESOINS DE FINANCEMENT - HYPOTHESE MOYENNE</b>	<b>2012</b>	<b>2021</b>	<b>CUMUL 2012 - 2021</b>	<b>Moyenne par an</b>
Recettes totales de fonctionnement	37 066 817	151 408 745	942 377 810	94 237 781
Dépenses totales de fonctionnement	52 668 325	526 683 249	2 903 106 197	290 310 620
Solde de gestion	-15 601 508	-375 274 504	-1 960 728 387	-196 072 839
Besoins totaux d'investissements complémentaires	3 020 226 975	3 020 226 975	30 202 269 755	3 020 226 975
Charges récurrentes	48 323 632	48 323 632	483 236 316	48 323 632
Besoins de dotation de fonctionnement	-26 721 553	-420 697 127	-2 243 441 730	-224 344 173
Besoins de dotation d'investissement	-3 009 106 930	-2 974 804 352	-29 919 556 412	-2 991 955 641
<b>Besoins totaux de dotation</b>	<b>-3 035 828 483</b>	<b>-3 395 501 479</b>	<b>-32 162 998 141</b>	<b>-3 216 299 814</b>
<b>MONTANT TOTAL / HABITANT (.000 GNF)</b>				
Recettes totales de fonctionnement/habitant	3	10	72	7
Dépenses totales de fonctionnement/habitant	5	36	223	22
Besoins totaux d'investis. complémentaires/habitant	265	205	2 321	232
Besoins de dotation de fonctionnement/hbt	-2	-29	-172	-17
Besoins de dotation d'investissement/hbt	-264	-202	-2 299	-230
<b>Besoins totaux de dotation/habitant</b>	<b>-266</b>	<b>-230</b>	<b>-2 472</b>	<b>-247</b>

<b>CONSOLIDATION DES BESOINS DE FINANCEMENT - HYPOTHESE BASSE</b>	<b>2012</b>	<b>2021</b>	<b>CUMUL 2012 - 2021</b>	<b>Moyenne par an</b>
Recettes totales de fonctionnement	29 653 454	121 126 996	753 902 248	75 390 225
Dépenses totales de fonctionnement	35 167 408	284 683 569	1 940 555 750	194 055 575
Solde de gestion	-5 513 954	-163 556 574	-1 186 653 502	-118 665 350
Besoins totaux d'investissements complémentaires	1 812 136 185	1 812 136 185	18 121 361 853	1 812 136 185
Charges récurrentes	28 994 179	28 994 179	289 941 790	28 994 179
Besoins de dotation de fonctionnement	-15 388 048	-242 530 450	-1 412 824 176	-141 282 418
Besoins de dotation d'investissement	-1 803 240 149	-1 775 798 087	-17 895 191 178	-1 789 519 118
<b>Besoins totaux de dotation</b>	<b>-1 818 628 197</b>	<b>-2 018 328 537</b>	<b>-19 308 015 355</b>	<b>-1 930 801 535</b>
<b>MONTANT TOTAL / HABITANT (.000 GNF)</b>				
Recettes totales de fonctionnement/habitant	3	8	58	6
Dépenses totales de fonctionnement/habitant	3	19	149	15
Besoins totaux d'investis. complémentaires/habitant	159	123	1 393	139
Besoins de dotation de fonctionnement/hbt	-1	-16	-109	-11
Besoins de dotation d'investissement/hbt	-158	-120	-1 375	-138
<b>Besoins totaux de dotation/habitant</b>	<b>-160</b>	<b>-137</b>	<b>-1 484</b>	<b>-148</b>

Les tableaux plus détaillés en annexe, présentent la synthèse des résultats des simulations en fonction des différentes hypothèses ci-dessus.

Le tableau ci-dessous synthétise des données de besoins d'investissement suivant les hypothèses hautes et basses mais en partant des besoins par secteur. Il s'agit d'une moyenne pour l'ensemble des collectivités en se basant sur les besoins par catégorie sur la période de 2012-2021.

BESOINS D'INVESTISSEMENTS COMPLEMENTAIRES : Montants moyens annuels par habitant (.000 GNF)	Hypothèse haute	Hypothèse basse
Education	30	18
Santé	32	19
Hydraulique	18	11
Voirie drainage et pistes	146	88
Hygiène assainissement	2	1
Administration	5	3
<b>TOTAL</b>	<b>232</b>	<b>139</b>



## **2<sup>EME</sup> PARTIE : CONCEPTION DU MECANISME DE FINANCEMENT**

La présente partie est articulée ainsi :

- Une présentation des principaux instruments de financement des collectivités dans la région afin de montrer la diversité des solutions propres à chaque pays.
- Un cadrage du Fonds de Développement Local, des principes à retenir et des questions à trancher pour concevoir ce fonds.
- L'analyse des options possibles.
- La solution retenue après discussion en atelier national.
- Un rappel de la stratégie d'appui technique aux collectivités.
- Les pistes sur les questions connexes de la réforme de la fiscalité et des transferts sectoriels.
- Un plan d'action pour mettre en place le FDL.

## **8 PANORAMA DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES EN AFRIQUE**

---

Les instruments de financements des collectivités locales en Afrique sont assez diversifiés, ce qui rend intéressant cette brève synthèse. Pour analyser cette diversité, qui répond au contexte spécifique de chaque pays, nous retiendrons l'ANICT au Mali, le FADeC au Bénin, le DACF au Ghana, le LGDP en Ouganda, Le FEICOM au Cameroun. Pour mémoire nous citerons aussi l'expérience du Sénégal, du Burkina Faso et du Maroc.

### **8.1 L'ANICT AU MALI**

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) au Mali est très connue dans la sous-région. Elle a été un instrument décisif dans la réussite de la décentralisation au Mali permettant un transfert rapide des fonds aux CL pour mettre en œuvre leurs compétences dans le cadre d'un total respect de la MO communale.

#### Carte d'identité de l'ANICT :

- Nature. L'ANICT est un établissement public national à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ayant une autonomie de gestion, avec un CA composé pour partie d'élus et pour partie de représentants de l'administration. Le financement de la structure ANICT est basé sur un prélèvement de 5% des fonds versés dans le FICT et d'une contribution des collectivités se montant à 3% de la TDRL recouvrée.
- Fonds. Un FICT, Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales, constituait l'outil de financement abondé par l'Etat et ses partenaires. Au départ, le FICT était le seul guichet existant et recevait des fonds non affectés par les CL. Néanmoins des ciblage géographique étaient possibles pour certains partenaires. Le FICT a été remplacé par le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) avec plusieurs guichets permettant les transferts de plusieurs types de dotations : dotation de fonctionnement, dotation d'appui technique, dotation d'investissement, dotation pour les actions intercommunales garantie des emprunts. Depuis deux ans, deux guichets sectoriels ont été mis en place : un pour l'éducation, un pour la santé. Les fonds destinés à l'investissement communal dans ces secteurs transitent par ces guichets. En moyenne sur les 10 dernières années, le montant injecté par habitant a été de 2 \$US par an.
- Mécanisme d'octroi. Le système d'octroi est basé sur la définition d'un droit de tirage (DDT) pour les investissements calculé à partir d'une formule prenant en compte : d'un indice population, d'un indice d'éloignement et d'un indice équipement. Un quatrième indice concernait le taux de recouvrement de la TDRL (taxe per capita, principale ressource des CL). Cet indice n'a pas été appliqué lors du FICT1 (3 premières années). Pour le FICT2 une formule avait été établie mais n'a pu être appliquée du fait de la complexité et de la multiplication des guichets. A l'origine pluriannuel (3 ans), le système de dotation est devenu annuel. Les communes apportent une contribution variable suivant le type d'équipement (de 0% pour le social, 3% pour environnement et hydraulique, à 10 à 20 % pour les équipements marchands et d'édilité...). La définition des critères d'allocation, les décisions d'allocation relèvent du niveau central.
- Modalités d'accès pour les CL. Les CL accèdent à leur DDT en déposant un dossier de demande de financement à l'antenne régionale de l'ANICT qui, après examen de la faisabilité technique, transmet le dossier à une instance régionale de décision d'octroi. Cette instance vérifie la conformité du dossier avant de donner son feu vert. Une fois ce feu vert donné, une convention est passée entre la CL et l'ANICT. Les fonds sont virés par tranche sur un compte de la CL ouvert à cet effet dans une banque commerciale. Mais la signature pour le décaissement reste celle du receveur percepteur après ordonnancement du maire. Les règles de gestion publique sont respectées ainsi que la maîtrise d'ouvrage communale.
- Mesures d'accompagnement. A noter l'existence de 2000 à 2007 d'un dispositif spécifique d'appui technique aux CL : les Centres de Conseils Communaux (CCC) qui intervenaient parallèlement à l'ANICT et aidaient les CL à monter les dossiers de demande de financement à présenter à l'ANICT.

### Quelques enseignements

L'ANICT est adaptée au Mali, pays immense avec de 762 CL. Les résultats sont indéniables. Entre 2001 et 2010, l'ANICT a financé 13 660 dossiers pour un montant de plus de 223 millions d'euros. Grâce à l'ANICT les CL ont pu prendre en main leur compétence en financement des équipements dans un contexte où les ministères sectoriels étaient réticents aux transferts effectifs de compétences. Malgré ces points positifs, quelques points faibles et enseignements peuvent être soulignés :

- Issu d'une volonté politique forte, l'ANICT dix ans après est aujourd'hui portée par les partenaires qui abondent le FNACT pour 89 %. La part de l'Etat n'a pas évolué en matière de financement des investissements et au-delà de la décentralisation, aujourd'hui au Mali le financement de la décentralisation dépend pour 80 % de l'apport des partenaires.
- Le poids des financements affectés géographiquement et sectoriellement a pris le pas sur les fonds non affectés à raison d'un rapport de 5 à 1. Conséquences directes : (i) cela entrave le libre exercice par les CL de leurs compétences, la marge de manœuvre pour définir leur priorité s'amenuise, (ii) cela ne permet plus de faire jouer une péréquation.
- De nombreux dysfonctionnements ont été relevés au niveau de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les CL, notamment au niveau des procédures de passation de marché ou encore au niveau de la qualité des réalisations. La mise à disposition des CL des financements tardivement oblige celles-ci à bâcler les processus. L'absence d'un suivi de terrain effectif par les agents des antennes de l'ANICT, qui se traduirait par des préconisations au MO, explique aussi cette situation. La récente mise en place d'un contrôle externe permet de mieux sérier les déficits et leur origine et de mettre les décideurs devant leurs responsabilités.

Si l'ANICT reste pour beaucoup un modèle, de plus en plus de personnes s'interrogent sur son efficience actuelle et sur la possibilité de basculer sur un modèle directement d'allocation budgétaire sans avoir nécessairement une structure de type ANICT pour en assurer la fonctionnalité. « Avec le temps l'ANICT est devenu une entité toute puissante, dont le mode de gouvernance est de plus en plus interrogé ainsi que les coûts d'intermédiation. Le fait de faire passer l'ensemble des dotations aux communes par ce seul canal au détriment d'un abondement direct par les circuits du Trésor pose question. Les collectivités perdent en autonomie financière, l'abondement de leur budget est tributaire (i) des décisions de l'ANICT et (ii) des conditionnalités liées à l'utilisation de ces fonds<sup>5</sup> ».

A noter que l'UE intervient depuis quelques années dans la décentralisation suivant les modalités d'un appui budgétaire sectoriel (ABS).

## **8.2 LE FADEC AU BENIN**

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) a été créé en 2008. Son intérêt réside dans une conception qui a clairement opté pour le passage par les mécanismes nationaux existants, dont les circuits du Trésor, et le refus de créer une structure spécifique pour le mettre en œuvre. Une simple commission paritaire Administration – Elus, rattachée au Ministère en charge de la décentralisation, est chargée de son pilotage.

### Carte d'identité :

- Nature. Mécanisme d'allocation budgétaire s'appuyant sur une Commission Nationale des Finances Publiques (CONAFIL), organe paritaire mis en place par décret rassemblant Administration et Elus pour servir de conseil en matière de finances publiques et d'orientation du FADeC. C'est cette commission qui adopte les critères et leur poids pour l'allocation des ressources aux collectivités. Elle dispose d'un secrétariat permanent très léger de 3 cadres et s'appuie sur les services du ministère en charge de la décentralisation et de celui du ministère en charge des finances.

---

<sup>5</sup> Rapport d'évaluation des programmes d'appui à la décentralisation de l'UE, Note pays Mali (réalisée par I&D pour Particip 2011)

- Fonds. Le fonds est abondé par le budget général de l'Etat à partir de lignes inscrites au budget du ministère en charge de la décentralisation et de lignes inscrites dans les ministères sectoriels concernés par les transferts de compétences. Trois types de dotations sont définis : les dotations de fonctionnement, les dotations d'investissement dites « non-affectées » et les dotations d'investissement affectées sectoriellement.
- Mécanisme d'octroi. Annuellement la CONAFIL, sur la base d'un travail préparatoire entre son secrétariat permanent, les services des ministères concernés, l'association des élus, estime les ressources disponibles. Des simulations permettent d'étudier les différentes options d'octroi et de voir les incidences par catégorie de communes. Les choix du gouvernement en matière de décentralisation vont s'imposer pour le poids des critères, mais cela dans le cadre d'un dialogue Etat – Collectivités.
  - o La dotation est le cumul de 3 dotations :
    - Une dotation de structure qui pèse pour 40 %, qui est censée couvrir le fonctionnement minimum de l'administration communale,
    - Une dotation de péréquation qui pèse pour 60 % composée avec une part population de 50 %, d'une part liée à la pauvreté pour 20 % et d'une part liée à la superficie pour 30 %. Le système permet une prise en compte d'un poids lié au caractère urbain.
    - Une dotation de performance dont le poids correspondra au solde laissé par les deux autres dotations. Actuellement elle est de zéro.
- Modalité d'accès pour les CL. Les montants sont directement virés sur les comptes des collectivités au niveau de leur receveur percepteur respectif. Le canal du Trésor est respecté.
- Mesures d'accompagnement. Appui des services déconcentrés et de la tutelle à la demande. Réalisation de contrôle par la tutelle. Présence de quels programmes d'appui.

### Quelques enseignements

Lors de la conception du FADeC les analyses ont montré que les financements nécessaires aux collectivités se trouvaient déjà disponibles dans les ministères sectoriels, ceux-ci continuant à réaliser des investissements pourtant de compétences communales. La mise en place de guichets sectoriels a permis de réorienter ces fonds vers le FADeC mais les ministères sectoriels gardent une certaine maîtrise des transferts car c'est eux qui inscrivent dans leurs budgets les transferts à opérer. Ils ordonnent annuellement ces transferts exécutés par le Ministère des finances.

Le système est très léger, les coûts de transaction sont quasi nuls, une cellule de 3 personnes est en mesure de préparer les éléments de décision pour la CONAFIL et de collecter les éléments de suivi auprès des ministères concernés.

Le calcul des dotations est relativement simple et un tableur excel permet à la CONAFIL de voir directement les incidences des critères et de leurs poids sur l'abondement des budgets des collectivités.

Ce système est adapté pour le Bénin, « petit » pays sur le plan géographique, avec un système des finances publiques bien rodé et disposant de seulement 77 communes, viables, et d'équipes communales de bon niveau.

### 8.3 LE LGDP EN OUGANDA

Le « Local Government Development Project » (LGDP) est un programme intégré dans le ministère en charge de la décentralisation en Ouganda. Il vient en complément des financements déjà octroyés par le gouvernement aux collectivités décentralisées. Rappelons que l'Ouganda est le pays en Afrique qui opère le plus de transfert financier aux collectivités locales. Environ 20 % des dépenses publiques sont transférées aux CL pour qu'elles exercent leurs missions de services. La plus grande partie des transferts de l'Etat est ciblée sur le fonctionnement et les activités sectorielles, sachant que les transferts de compétences ont été effectifs et que les services « déconcentrés » de l'Etat ont été rattachés directement aux collectivités et ne dépendent plus des ministères centraux. L'intérêt du mécanisme de financement de ce programme abondé par l'Etat et les bailleurs est qu'il accorde une part importante à la performance des CL dans l'allocation des ressources. L'objectif du LGDP est « l'amélioration de la performance institutionnelle des collectivités locales pour une production pérenne décentralisée des services ».

#### Carte d'identité :

- Nature. Programme intégré au ministère de la décentralisation. Il dispose d'une Unité de Gestion de Projet.
- Fonds. Le fonds est abondé par le budget de l'Etat et par les contributions des bailleurs. Deux types de subvention ont été mises en place : une Subvention de Développement Local (Local Development Grant LDG) et une Subvention pour le Développement des Capacités (Capacity Building Grant CBG). La LDG finance des infrastructures ou équipements. Cette subvention n'est pas affectée. La CBG est destinée aux actions de renforcement de capacités, mais son utilisation est encadrée (thèmes et intervenants). Les montants octroyés varient entre 1 à 1,5 \$US par habitant / an. (En 2007 LDG : 107 millions \$ sur trois ans, dont 90 % bailleurs et 10 % contrepartie des collectivités (35,7 millions de \$ par an) ; CBG : 15 millions \$ sur 4 ans, dont 12,7 millions bailleurs et 2,3 millions Etat)
- Mécanisme d'octroi. Le système est simple pour le calcul de base : une péréquation des ressources disponibles est faite entre les collectivités sur la base de la population et de la surface. Par contre, il vient s'ajouter la prise en compte de la performance. Celle-ci a un poids considérable et peut jouer en positif ou en négatif à + / - 20 %.
- Modalité d'accès pour les CL. Ce sont des subventions qui sont versées directement sur le compte des collectivités concernées via les canaux du Trésor (sauf évolution récente). C'est une dotation budgétaire dont la bonne utilisation sera contrôlée à posteriori, mais elle est apportée par tranches trimestrielles. Chaque trimestre la CL doit justifier de sa bonne utilisation et envoyer à l'UGP du LGPD les justificatifs et preuves comptables. Mais les conditionnalités d'accès sont strictes, la CL doit démontrer son respect des textes sur la décentralisation (loi sur les collectivités locales, règles de gestion financière et comptable des CL et code des marchés des CL). L'analyse de performances est effectuée chaque année par des intervenants indépendants désignés par le LGPD. Les critères d'analyse de performances sont nombreux et l'évaluation est rigoureuse. Le respect des textes et des procédures occupent une place importante. Une CL dont les performances baissent verra sa dotation globale baissée.
- Mesures d'accompagnement. Grâce à la CBG, les CL peuvent se payer les appuis techniques nécessaires. Rappelons que les collectivités ougandaises sont bien structurées et disposent d'un personnel qualifié, notamment au niveau supérieur celui des districts.

#### Quelques enseignements

Le contexte ougandais est particulièrement favorable à la décentralisation. Elle dispose d'un fort portage politique, les transferts de compétences ont été effectifs, les CL se sont vues transférer les services déconcentrés de l'Etat. Globalement, les CL ont les moyens d'exercer leurs compétences et dispose de bonnes ressources humaines.

Le système du LGDP a été un mix d'appui budgétaire des bailleurs (malheureusement abandonné en 2006) et de fonctionnement projet. Le LGPD a réussi à concevoir un système où la dotation

d'investissement est directement liée à la performance de la CL. Le système peut apparaître lourd à gérer avec les évaluations annuelles mais force est de constater que les résultats sont positifs et que l'effet d'incitation a joué pleinement. Le LGDP a ainsi financé plus de 20 000 projets entre 2000 et 2007, principalement des projets destinés à l'amélioration du niveau de service apporté aux populations (éducation, santé, routes, hydraulique, drainage et assainissement). Les résultats en matière de renforcement de capacités institutionnelles des CL, notamment en termes d'administration et de gestion, sont reconnus.

#### **8.4 LE DACF DU GHANA**

Le District Assembly Common Fund (DACF) est un instrument d'appui budgétaire permettant à l'Etat d'abonder directement les budgets des collectivités locales (districts). Point fort de cet instrument, il est abondé uniquement par l'Etat sur ses ressources propres, sans apport de partenaires extérieurs.

##### Carte d'identité

- Nature. Le DACF est inscrit dans la loi fondamentale du Ghana. Ce fonds est doté d'un administrateur désigné par la Présidence et d'une équipe restreinte de cadres.
- Fonds. Il est abondé uniquement par l'Etat sur base d'au moins 5 % de l'ensemble des taxes collectées par le Gouvernement central. (En 2007, le fonds était de 170 millions de \$US, soit un équivalent de 7 \$US par habitant.)
- Mécanisme d'octroi. La répartition du fonds s'opère suivant une formule approuvée chaque année par l'Assemblée Nationale qui intègre quatre paramètres :
  - o « The Need factor » qui est calculé sur la base des taux de couverture en infrastructures respectivement services dans les secteurs santé, éducation, eau et routes.
  - o « The Equalizing Factor » dont la fonction est d'assurer que toutes les collectivités reçoivent une allocation minimale.
  - o « The Responsiveness Factor » qui récompense la performance en matière de mobilisation des ressources par les collectivités (ressources propres par habitant).
  - o « The Service Pressure Factor » qui prend en compte la densité démographique, pour tenir compte de la pression plus forte en milieu urbain sur les infrastructures.Un poids relatif est donné chaque année à chacun de ces critères. Le poids de ces paramètres était en moyenne respectivement de 40, 50, 5, 5.
- Modalité d'accès pour les CL. Le montant annuel du DACF est établi sur la base d'une simulation des recettes établie avec le ministère des finances. Une fois la formule approuvée par l'Assemblée, les allocations sont notifiées aux collectivités. Celles-ci doivent soumettre des budgets annexes spécifiant l'utilisation de l'allocation DACF avant que celle-ci n'est libérée. Néanmoins il faut relever qu'environ la moitié de la dotation doit servir à financer des projets du PIP de l'Etat et la CL est seulement libre de décider de l'affectation de l'autre moitié selon ses priorités d'investissement.
- Mesures d'accompagnement. Pas de mesures particulières.

##### Quelques enseignements

La décision d'inscrire dans la loi l'abondement minimum du fonds par 5 % des recettes de l'Etat marque la volonté des législateurs ghanéens de donner les moyens aux collectivités d'exercer leurs compétences. Les pays anglophones apparaissent comme plus conséquents dans leur choix politique en matière de décentralisation. Le système de péréquation et de pondération des paramètres est intéressant. Par contre, l'obligation d'utiliser les 50 % de la dotation pour financer des projets définis par l'Administration centrale amène des problèmes de cohérence de programmation entre les CL et les Administrations concernées et empiète largement sur les prérogatives des CL.

#### **8.5 LE FEICOM AU CAMEROUN**

Au Cameroun (374 communes dont 14 urbaines), le Fonds Spécial d'Equipelement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) est un instrument particulier au sens où il a une double mission : celle de collecte d'une partie de la fiscalité locale dont les centimes additionnels communaux (CAC) et celle de

financement de communes. Les montages financiers des dossiers soumis par les communes peuvent comporter une part de subvention et une part de prêt ainsi que l'apport de la collectivité.

### Carte d'identité

- Nature. Le FEICOM est un établissement public à caractère administratif avec un Conseil d'Administration, une Direction Générale, 3 directions centrales, 10 agences régionales. Il est chargé de : (i) L'entraide entre les communes par les contributions de solidarité et les avances de trésorerie ; (ii) Le financement des travaux d'investissement communaux ou intercommunaux ; (iii) La centralisation et la redistribution des centimes additionnels communaux depuis 1998 ; (iv) La couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel d'état civil.
- Fonds. Sa particularité est un abondement sur la base principalement de la fiscalité locale. Il est abondé par : (i) les contributions des communes à raison de 10% du produit de l'impôt libératoire, du produit des patentes, des licences et de la taxe sur le bétail ; (ii) 50% de la taxe de stationnement ; (iii) 50% de la taxe de transhumance ; (iv) 50% de la taxe de transit du bétail ; (v) 20% des centimes additionnels communaux ; (vi) les subventions et les ristournes consenties par l'Etat ; (vii) les emprunts. Les centimes additionnels communaux sont la principale ressource du FEICOM pour la constitution de son budget et ultérieurement, le financement de ses activités en faveur des communes. Ces CAC proviennent de l'impôt sur les sociétés (IS) ; l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ; la taxe sur les jeux ; la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les CAC collectés sont répartis ainsi après centralisation par le FEICOM : 70 % sont répartis entre toutes les communes sur la base de la population, 10 % revient à l'Etat et 20 % au FEICOM.
- Mécanisme d'octroi. Il n'y a pas de répartition du FEICOM entre l'ensemble des communes, en dehors du CAC, le FEICOM répond à des demandes des collectivités. « Les financements octroyés par le FEICOM peuvent prendre la forme, soit d'un prêt, soit celle d'une subvention appelée contribution de solidarité. Cependant, le montant alloué à une collectivité ne devrait pas dépasser 10% de la masse budgétaire octroyée par le FEICOM à l'ensemble des projets communaux. De manière générale, les projets présentés par les collectivités locales sont financés par le FEICOM sur la base d'un coût d'objectif toutes taxes comprises à hauteur de 80 % pour les projets générateurs de revenus et de 90 % pour les projets non générateurs de revenus. L'apport propre de la commune correspond alors à 10 ou 20 % du projet selon le cas. En règle générale, pour chaque projet, le FEICOM fait un mixage à 2/3 en subvention et 1/3 en prêt. Mais ces proportions peuvent varier et atteindre dans certains cas (notamment pour les projets générateurs de revenus) 100% en prêt, et rester dans d'autres à 100% en subvention. » (extrait présentation FEICOM). Le FEICOM se rembourse sur le reversement des centimes additionnels, il déduit de ce reversement les sommes dues par la collectivité.
- Modalité d'accès pour les CL. Les communes soumettent une demande au FEICOM qui les appuie pour le montage du dossier sur le plan technico-économique. Au cours de ce montage la part de subvention, la part de prêt et la contribution de la commune sont définis. Le dossier est soumis à un Comité des Concours Financiers pour approbation, puis une convention est signée entre le FEICOM et la commune. La Commune est maître d'ouvrage de la réalisation néanmoins c'est le FEICOM qui paie les entreprises. La capacité du FEICOM d'appui aux communes reste faible au niveau régional ainsi que la capacité de faire des analyses d'opportunité et de faisabilité. A noter que les fonds ne transitent pas par le Trésor.
- Mesures d'accompagnement. Les agences du FEICOM apportent un appui au montage des dossiers et ensuite au suivi de la réalisation.

### Quelques enseignements

Le FEICOM est un outil original au sens où il trouve une part importante de son financement dans la fiscalité locale et qu'il se substitue au Trésor pour la collecte de certaines taxes. Le FEICOM a connu des dérives importantes, il a dû être restructuré en 2006. Le FEICOM reste une structure lourde (plus de 500 agents) avec des coûts de fonctionnement qui s'avèrent élevés, en partie à cause de cette fonction de collecte des CAC mais aussi à cause d'une partie du personnel en surplus. Les élus se plaignent des délais longs d'approbation des dossiers et des non-objections et du manque de transparence dans les décisions d'octroi. Un autre avantage du FEICOM pour les communes est l'octroi d'avance de trésorerie. Si une commune a besoin de trésorerie pour payer des salaires ou

pour payer sa contrepartie pour un investissement, le FEICOM lui fait une avance qui sera déduite sur le reversement des CAC. Le système est très centralisé, les antennes régionales n'ont aucune autonomie de décision et ne peuvent engager le FEICOM. A noter qu'en dehors de la répartition des CAC, il n'y a pas de système de péréquation. Actuellement un audit institutionnel vient de démarrer qui va revisiter les fonctions et les modes opératoires du FEICOM.

## **8.6 QUELQUES AUTRES EXPERIENCES EN BREF**

### Sénégal

Le Sénégal a mis en place un Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et un Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL). Le FDD est théoriquement destiné à compenser les charges des CL suite aux transferts de compétences. La loi des finances fixe le % des recettes budgétaires de l'État qui correspond à cette dotation (dernièrement ce % était fixé à 7 %), % corrélé aussi au % de la TVA perçue par l'État. La répartition du FDD est définie annuellement par décret après consultation du Conseil National de développement des Collectivités Locales. Le montant moyen ces dernières années serait de 10 milliards de Fcfa. Le FECL était à l'origine destiné à financer des prêts pour les communes, mais l'instrument de prêt n'a jamais été mis en place, le FECL apporte uniquement des subventions aux collectivités en fonction d'une répartition définie en conseil des ministres. Le montant annuel du FECL serait de 4 milliards de Fcfa. Mais ce montant peut aussi être utilisé pour servir de contrepartie de l'État à des programmes sur financement extérieurs intervenants dans la décentralisation et le développement local.

Un autre mécanisme avait été mis en place à travers un programme d'appui communal (PAC). Principalement sur financement extérieur (BM essentiellement) le PAC est dans la logique des programmes de développement urbain de la banque mondiale. Les communes n'ont pas d'accès direct aux fonds. Ceux-ci sont gérés par l'Agence de Développement Municipal (ADM) et le Maître d'Ouvrage Délégué AGETIP en ce qui concerne les investissements.

### Burkina Faso

Le Burkina Faso vient d'adopter aussi la mise en place d'une agence de financement des collectivités locales appelée « Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales » (FPDCT). Le FPDCT est un établissement public de l'État. Comme pour les autres pays, sa mission est de concourir au « financement des programmes de développement des collectivités territoriales et de contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles ». Il dispose d'agences régionales.

La mise en place du FPDCT répond à la volonté de disposer d'un fonds commun assurant une fongibilité des différentes ressources intérieures et extérieures. Le FPDCT peut aussi créer des guichets spécialisés, appelés guichets d'interventions spéciales (GIS), pour cibler l'affectation de certains financements. La péréquation se fait sur la base de la population, de l'indice de pauvreté et de la superficie. Les collectivités présentent leurs dossiers de financement au FPDCT. C'est le niveau central qui décide du financement du dossier sur la base de la dotation octroyée à la collectivité. Les circuits du Trésor sont respectés pour l'abondement ensuite des comptes des collectivités.

### Maroc

Le Maroc opère des transferts financiers importants en direction des collectivités. La principale source de transfert est constituée par 30 % de la TVA. Les dotations sont constituées d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation et d'une dotation liée à l'effort fiscal. A noter que les ressources propres des collectivités constituent en moyenne 40 % de leur budget.

Le Maroc a mis aussi en place une banque publique destinée au financement des collectivités : le Fonds d'Équipement Communal (FEC). C'est une structure regroupant 110 personnes qui répond aux demandes des CL, les aide à monter leur dossiers de financement, voir à mettre en place des partenariats publics privés. Pour être éligible les CL doivent avoir un taux d'endettement inférieur à 40 %, apporter une contribution de 20 % et démontrer avoir les capacités de couverture de charges récurrentes générées par le projet. (Le montant des engagements du FEC serait de 2 milliards de dirham par an ces dernières années).



## **9 LE FDL : QUEL OBJECTIF, QUELS PRINCIPES RETENIR**

---

### Objet

La mise en place d'un dispositif de financement des collectivités locales s'inscrit dans la volonté de l'Etat de mettre à disposition de ces dernières les moyens d'exercer leurs missions conformément aux textes en vigueur, notamment la Constitution et Code des Collectivités Locales, et conformément à la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local.

Il y a lieu de distinguer plusieurs ressources des collectivités locales, notamment :

- Les ressources propres issues de la fiscalité locale,
- Les ressources transférées par l'Etat,
- Les autres ressources externes.

La faiblesse des ressources publiques actuelles incite à concevoir un système pragmatique et évolutif. Il est proposé que le financement des CL par l'Etat s'appuie sur :

- Une dotation de fonctionnement générale permettant aux CL d'assurer un minimum de fonctionnement de l'institution communale (CRD et CU).
- Une dotation liée au transfert de compétences qui prendrait en compte les charges récurrentes liées à ces transferts qui ne pourraient pas être couvertes par les CL (sachant que la situation est spécifique secteur par secteur et pourra évoluer : exemple CSB : les principales charges sont assurées par le système de recouvrement de coût).
- Une dotation d'investissement.

La présente partie va traiter du mécanisme à mettre en place pour ces transferts. Ce mécanisme doit permettre une harmonisation des procédures de financement des CL au niveau des partenaires qui disposeront dorénavant d'un dispositif national leur permettant de contribuer au développement des collectivités en complément des efforts de l'Etat à cet effet.

Il est entendu que l'on parle ici de subvention et non de prêt. L'état des finances des collectivités présente de trop grandes faiblesses par rapport aux besoins à couvrir. Le travail de redressement en termes de ressources propres demandera des évolutions de la fiscalité locale.

### Les principes à retenir

La mise en place de ce dispositif est structuré autour d'un instrument de financement appelé le FDL, Fonds de Développement Local. Plusieurs principes régissent ce dispositif :

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

- Le contrôle de la bonne utilisation des fonds publics.

Cela signifie clairement que les investissements publics de compétences des collectivités locales ne peuvent pas se réaliser hors de ces dernières. Cela suppose que dans chaque secteur, les politiques et stratégies sectorielles, les programmes nationaux et/ou des partenaires respectent ce principe découlant de la loi. Cela suppose aussi que les financements alloués par ces secteurs à ce type d'investissement soient réorientés en direction des collectivités.

#### Comment concevoir le « FDL » ?

Le montage d'un dispositif de financement des collectivités est complexe car plusieurs options sont possibles à différents niveaux. Les questions à trancher sont présentées ici. Dans le chapitre suivant nous analyserons ces options possibles au regard (i) du contexte guinéen et (ii) des enseignements des pays environnants. Les options retenues ont guidé le choix du dispositif le plus adapté à la situation de la Guinée.

La réflexion a été menée en abordant les 10 questions suivantes :

- Q1 – Quels champ d'intervention pour le FDL ?
- Q2 - Besoins et abondement du fonds ?
- Q3 - Réfléchir un fonds national ou des fonds régionaux ?
- Q4 – Ciblage possible ou non des fonds ?
- Q5- Sous quelles formes mettre les ressources à disposition des CL ?
- Q6 - Quels critères prendre en compte pour la répartition des fonds ?
- Q7 – Des conditions d'accès au FDL sont-elles nécessaires ?
- Q8 - Quel dispositif est requis ?
- Q9 - Quel accompagnement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités ?
- Q10 – Autres points d'attention.

## 10 ANALYSE DES OPTIONS POSSIBLES

---

### 10.1 LES OPTIONS POSSIBLES : AVANTAGES ET INCONVENIENTS

La finalité du FDL est connue dans ses grandes lignes : disposer d'un mécanisme de financement du développement des collectivités en Guinée. Il s'agit maintenant d'être plus précis pour mieux cadrer ce mécanisme que nous appellerons pour le moment « FDL ».

#### Q1 – Quels champs d'intervention pour le FDL ?

La question est de déterminer le champ d'intervention du « FDL » : que veut-on faire passer par ce dispositif ?

#### Les principales options

Une première option serait d'englober les différentes ressources à transférer aux CL : dotations de fonctionnement, dotations spécifiques sectorielles, dotations ou subventions d'investissement, dotations d'appui technique.

Une deuxième option serait d'être plus restrictif et de ne cibler que les investissements et l'accompagnement.

#### Éléments d'appréciation

La première option présente l'avantage suivant : l'ensemble des fonds destinés aux CL transite par un seul dispositif ce qui donne une bonne visibilité des ressources publiques transférées et permet des arbitrages plus aisés dans l'allocation des fonds. Cela permettrait – théoriquement- aussi, si le dispositif s'appuie sur une structure spécifique, une plus grande rapidité et efficacité dans le transfert des fonds dans des pays où les circuits du Trésor connaissent des difficultés. L'ANICT au Mali est orientée dans ce sens, les dotations de fonctionnement, d'investissement, d'appui technique, d'intercommunalité transitent par cette dernière. Le FADeC au Bénin prévoit aussi les transferts de dotations de fonctionnement.

On peut se poser la question, dans cette option, de la plus-value des transferts des dotations de fonctionnement ou de transfert sectoriels par FDL. L'efficacité du dispositif repose certes sur la capacité de la structure à bien gérer les fonds et assurer des transferts rapides mais aussi sur l'abondement du ou des fonds, en premier lieu par l'Etat pour les dotations de fonctionnement. Si l'Etat a des problèmes de trésorerie, ce n'est pas le dispositif qui résoudra la question.

La deuxième option ferait du FDL un instrument spécifique pour le développement des équipements et des infrastructures des CL, donc de financement de leurs plans de développement local (PDL). Cet instrument serait un instrument de mobilisation des ressources additionnelles pour les CL. Cette option est celle du DACF du Ghana, du LGDP en Ouganda, du FPCT du Burkina Faso.

#### Préconisations

Le choix pourrait être fait en séparant la nature des transferts à opérer (fonctionnement versus investissement).

Il apparaît préférable que les dotations de fonctionnement relèvent uniquement du Ministère concerné via les circuits du Trésor, et que les dotations sectorielles liées aux transferts de compétences, hors investissement, relèvent des ministères sectoriels concernés. Il n'y aurait pas de changement dans un mécanisme simple de dotation budgétaire du budget de l'Etat directement sur le budget des CL.

Le FDL serait spécialisé sur le financement des investissements et l'accompagnement technique subséquent. On entendrait par financement de l'investissement toutes les ressources destinées à des investissements de compétence communale.

Cette approche n'exclut pas la nécessité de disposer au niveau national d'une commission en charge de suivre les besoins financiers des collectivités et leurs capacités de les couvrir en lien avec les transferts de compétences. Cette commission pourrait proposer des directives à appliquer secteur par secteur. Elle ferait des préconisations sur les montants des dotations de fonctionnement ainsi que des subventions d'investissement.

## Q2 - Besoin et abondement du fonds ?

Il ne s'agit pas seulement de déclarer vouloir créer un FDL mais définir les paramètres critiques de sa viabilité : comment dimensionner ce fonds pour qu'il se justifie et quelles ressources peuvent l'abonder ?

### Les principales options

Une option serait de définir un montant minimum justifiant la création de ce fonds.

L'autre option serait de considérer que la création du fonds est incontournable, décision politique déjà inscrite dans les textes, et que sa création pourrait entraîner un afflux de financement des partenaires.

### Eléments d'appréciation

Dans la première option le montant minimum serait calculé pour assurer la réalisation d'un investissement minimum annuellement dans chaque collectivité. Faute d'un minimum assuré, la mise en place de ce fonds n'a pas de sens, son coût d'opportunité le rendrait inefficace et peu attractif pour des partenaires extérieurs. Si le choix est fait de mettre en place une structure spécifique, cette option est la plus rationnelle.

La deuxième option est plus volontariste. Mais elle rend le « FDL » très vulnérable : il dépendrait au niveau national des priorités du moment et au niveau des partenaires de leur volonté dans un contexte où il faut s'attendre à une raréfaction encore plus importante des ressources publiques.

### Préconisations

La recommandation serait, pour que le fonds soit viable et pas dépendant des seuls financements extérieurs, qu'il ne soit mis en place que si un engagement est pris par l'Etat d'allouer un % précis de ses recettes à son abondement. Les sommes ainsi affectées sécuriseraient le FDL et lui permettrait d'assurer un minimum aux collectivités. Le reste des abondements viendrait d'apports spécifiques à partir d'autres recettes particulières (exemple fonds minier), de transferts sectoriels pour les investissements afférents, d'une contribution des CL les plus riches (à confirmer), de mobilisation des partenaires. Au Sénégal, au Ghana et au Maroc le choix a été fait par le pays d'allouer une part définie des ressources du budget national à la décentralisation (7 % au Sénégal, 5 % au Ghana, 30 % de la TVA au Maroc, 20 % en Ouganda).

## Q3 - Réfléchir un fonds national ou des fonds régionaux ?

Il s'agit de choisir entre un mécanisme centralisé d'allocation des fonds et un mécanisme décentralisé.

### Les principales options

La première option serait de mettre en place un fonds au niveau national qui décide de l'allocation des ressources sur l'ensemble du territoire.

La deuxième option serait de mettre en place un mécanisme plus décentralisé qui allouerait des enveloppes par grandes régions, régions auxquelles il reviendrait de procéder aux allocations avec une certaine marge de manœuvre dans les critères d'attribution.

### Eléments d'appréciation

La première option est la plus simple, elle assure une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire par l'application des mêmes critères d'allocation. On retrouve ce système dans la majorité des pays.

La deuxième option est plus intéressante car elle permettrait d'adapter les critères d'allocation en fonction des priorités de la région définies par l'ensemble des élus concernés. Cette modulation des critères permettrait à chaque région d'avoir une politique incitative pour combler des retards dans certains secteurs. Ce système peut présenter le risque de limiter le choix de la CL, mais cela jouerait juste sur le niveau de contrepartie demandé à la CL qui varierait suivant type d'investissement. Ce système de critères différenciés par région avait été utilisé pendant plus de vingt ans en Côte d'Ivoire avec les Fonds Régionaux d'Aménagement Ruraux (FRAR) mais il s'agissait d'un fonds destinés aux communautés rurales qui n'étaient pas encore des collectivités. Au Mali le FICT devait être régionalisé, cela ne s'est pas fait. Un reproche qui est d'ailleurs fait à l'ANICT est un manque de transparence dans les critères d'allocation dont la décision reste in fine au niveau de sa direction générale.

A noter qu'en Guinée, du fait de la question de redistribution des ressources minières la question du mode de péréquation se pose. En dehors des taxes qui rentreraient dans la péréquation nationale, il pourrait être envisagé la possibilité pour les sociétés minières d'abonder les fonds régionaux, sachant que ces dernières apportent déjà des sommes conséquentes à des fonds locaux (ex. Rio Tinto, SAG, CEMAFO, CBG).

#### Préconisations

La recommandation de faire fonctionner le FDL sur un système de fonds régionaux n'a pas été retenue. Le choix est donc de disposer d'un fonds national qui répartit les dotations pour l'ensemble des communes.

### **Q4 – Ciblage possible ou non des fonds ?**

Devrait-on mettre en place un mécanisme acceptant une pré-affectation des fonds soit géographiquement soit sectoriellement ?

#### Les principales options

La première option est de disposer d'un seul fonds commun où rentrent toutes les contributions, les fonds sont alloués équitablement aux CL sur l'ensemble du territoire et sans aucune pré-affectation sectorielle.

La deuxième option est d'autoriser les contributeurs au FDL de cibler l'utilisation de leur fonds soit géographiquement sur telle ou telle région, soit sectoriellement, voire les deux.

#### Eléments d'appréciation

Un antagonisme existe entre d'une part la volonté d'une péréquation entre les CL afin de rechercher une équité dans l'accès aux fonds publics et de réduire les inégalités spatiales, et d'autre part l'acceptation d'une affectation prédéfinie des fonds.

Le premier point d'attention concerne la limitation du choix des CL dans l'exercice de leur compétence. Si une part significative des fonds est ciblée, alors la CL perd son pouvoir de décider de l'utilisation des fonds en fonction de ses priorités, ce qui remet en cause un principe de base de la décentralisation.

Il y a lieu de distinguer l'affectation spatiale des fonds et l'affectation sectorielle des fonds. Concernant l'affectation spatiale, il y a lieu d'être rigoureux : il est important que l'ensemble des collectivités du territoire puissent avoir accès aux fonds de manière équitable. Ce principe n'est pas antinomique avec la possibilité de favoriser sur l'ensemble du territoire tel ou tel type de collectivité pour réduire des inégalités à travers les critères d'attribution (exemple mettre l'accent sur les CL les plus pauvres ou sur les CL urbaines). La possibilité pour les partenaires de décider de favoriser tel ou telle région peut amener de graves disparités entre les CL et accroître les disparités spatiales. Néanmoins, il paraît

difficile de fermer totalement cette possibilité au risque de voir certains partenaires se détourner du fonds.

Concernant l'affectation sectorielle, elle serait plus justifiable car l'Etat est aussi responsable de l'atteinte d'objectifs de développement sectoriel. Il paraît logique qu'il ait par secteur une politique incitative qui, dans le respect des prérogatives des CL, pousse celles-ci à plus s'investir dans le secteur concerné et leur alloue plus de moyens à cet effet. L'important est que le volume de ciblage sectoriel n'amène pas in fine dans les faits à enlever tout pouvoir de décision aux CL.

Encore une fois l'exemple de notre voisin malien est instructif : en 2010 84 % des fonds de l'ANICT sont ciblés soit géographiquement soit sectoriellement. Ce poids excessif des fonds ciblés est préjudiciable à l'autonomie des communes maliennes.

#### Préconisations

La recommandation est d'être pragmatique, d'opter pour la deuxième option avec un encadrement strict et l'adoption par les partenaires d'une règle sur la limitation du ciblage géographique.

L'existence d'un montant minimum de fonds non affectés serait à définir.

### **Q5- Sous quelles formes mettre les ressources à disposition des CL ?**

Il s'agit de déterminer sous quelles formes les ressources seront octroyées aux CL : dotation budgétaire, droit de tirage, accès à un guichet sans montant pré-affecté à la CL.

#### Les principales options

La première option serait l'allocation d'une dotation budgétaire à l'investissement directement virée sur le compte de la CL. Cette dernière l'utilise librement pour financer les priorités de son PDL.

La seconde option serait la mise à disposition de la CL d'un droit de tirage qu'elle va mobiliser en fonction de conditions plus ou moins contraignantes.

La troisième option serait de ne pas avoir d'enveloppe affectée par CL. Chaque CL pourrait avoir accès à un guichet de financement et se verrait ou non attribuer des financements sur la base de l'analyse du dossier qu'elle présenterait et des critères définis. Cela introduirait une compétition entre les collectivités pour accéder au FDL.

Pour les options 2 et 3 il y a lieu de choisir, une fois les fonds alloués à la collectivité, entre deux possibilités : soit les fonds sont versés à la collectivité, soit les fonds restent au niveau du « FDL » qui se chargera des décaissements au profit des prestataires et entreprises intervenant sur les CL.

#### Eléments d'appréciation

La première option est la plus en phase avec les principes de décentralisation. Elle respecte totalement le principe de libre administration des CL et leur maîtrise d'ouvrage. Elle suppose néanmoins une bonne fonctionnalité des CL notamment en termes de gestion. On retrouve ce système pour le FADeC au Bénin, le LGPD en Ouganda et le DACF au Ghana.

La deuxième option est certainement la plus adaptée dans un contexte d'apprentissage des CL. Elle permet de mettre en place des conditionnalités favorisant une meilleure préparation des dossiers et un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds. L'important est que l'on respecte les choix d'opportunité de la CL et que les conditionnalités ne portent que sur les aspects techniques, faisabilité et respect des règles et normes. Ce système est employé en Guinée par le PACV et le PDLG, au Mali avec l'ANICT.

Si cette option est privilégiée, il resterait à déterminer si l'on octroierait des droits de tirage annuels ou pluri annuels. Le droit de tirage annuel est plus facilement gérable par l'instance d'octroi compte tenu

souvent du manque de prévisibilité des financements disponibles sur plusieurs années. Mais ce choix réduit la taille des montants alloués et ne permet à la CL que des petites réalisations, elle manquera aussi de prévisibilité. Le choix de droit de tirage pluriannuel est plus satisfaisant : la CL n'a pas à se presser pour le mobiliser, elle peut murir son projet, bien le dimensionner... L'ANICT au Mali avait démarré sur des droits de tirage pluriannuels mais au bout de 3 ans, elle a été contrainte à des droits de tirage annuel par manque de certitude sur les fonds mobilisables. Le souhait est de revenir sur des droits de tirage pluriannuel.

La troisième option serait à exclure car elle va à l'encontre de la finalité du dispositif. Les CL les plus capables se verraient plus facilement octroyer des financements, les plus faibles verraient l'écart se creuser entre les et les autres. Ce système est actuellement utilisé dans le cadre du PDS en Guinée et le FEICOM au Cameroun.

Concernant la gestion des fonds alloués, l'option de leur versement sur le compte de la CL, qui ensuite passera les contrats et paiera les entreprises, apparaît comme la seule option envisageable respectant la maîtrise d'ouvrage des CL et le Code des CL. Les résultats positifs obtenus par le PACV et le PDLG qui utilisent ce système, confortent cette option.

### Préconisations

Il est recommandé d'aller sur l'option deux, la mise en place de droit de tirage dans une logique pluriannuelle, avec le versement des fonds sur le compte de la collectivité.

A terme, il serait logique d'évoluer vers une dotation budgétaire pour l'investissement (option 1) avec un contrôle de la bonne utilisation des financements.

## **Q6 - Quels critères prendre en compte pour la répartition des fonds**

Il s'agit de déterminer les critères d'allocation des fonds. Quels sont les paramètres à prendre en compte qui soient objectifs, aient un effet pour tenir compte des différentes catégories de collectivités, des besoins différenciés et concourent aux orientations nationales ?

### Les principales options

Les options sont à construire (i) en combinant un ou plusieurs critères, (ii) en définissant le poids relatif à donner à chaque critère.

Par ailleurs il est envisageable de diviser la dotation en deux parties :

- une part fixe égale entre toutes les collectivités,
- une part variable liée à un ou plusieurs paramètres.

Les principaux paramètres utilisés sont :

- la taille de la population,
- la superficie de la collectivité,
- le niveau d'équipement de la collectivité en infrastructures de base (santé, éducation, hydraulique) ou le niveau d'accès à ces services de base par la population,
- les ressources de la collectivité ou son potentiel fiscal,
- l'indice de pauvreté,
- la catégorie de la collectivité quand elle existe.

A ces paramètres il peut être ajouté un critère qui permet de suivre l'évolution de la collectivité :

- l'amélioration de la performance de la collectivité.

A noter qu'à la place de la part fixe, on pourrait définir une dotation de base calculée sur un paramètre simple (indice de pauvreté ou population) à l'exemple du « Equalizing Factor » au Ghana et la deuxième dotation ferait intervenir des paramètres plus complexes.

### Eléments d'appréciation

Le choix est délicat. La sélection des critères influera sur la péréquation recherchée et pèsera sur le développement des capacités des différentes collectivités. Cette sélection peut réduire les inégalités mais aussi avoir des effets pour les accentuer.

Le choix ne devrait pas être figé, le gouvernement devrait disposer d'un outil lui permettant de mettre en œuvre certains éléments de sa politique de décentralisation. D'où, par exemple la possibilité de faire varier le poids d'un critère par rapport à un autre. Le gouvernement peut choisir par exemple de favoriser pendant les prochaines années les collectivités les plus sous équipées et enclavées ou alors de favoriser les communes urbaines face à l'explosion de leur population. Ce sont des choix politiques dont le FDL peut être un instrument de mise en œuvre.

Quels critères privilégier ? La première observation à faire est de limiter le nombre de critères. Plus il y a de critères, plus ils perdent en « force ». Un critère se retrouve noyé dans les autres et son influence n'est plus significative à partir d'un certain seuil. Par ailleurs, certains critères peuvent être redondants ou contradictoires et s'annihiler. Il faut aussi tenir compte de la fiabilité des données liées à chaque critère, plus l'indicateur retenu est complexe plus les risques d'erreurs sont importants surtout quand les systèmes d'information et de statistique du pays sont faibles. Voici quelques observations spécifiques aux critères ou paramètres cités :

- La taille de la population est le paramètre qui est le plus « robuste » et prête à moins de critique (on la retrouve dans la majorité des formules : Mali, Bénin, Ouganda...). C'est de la taille de la population que dépend avant tout la définition des besoins d'équipement (cf. les principales normes sectorielles). Néanmoins ce paramètre peut être pondéré pour tenir compte de la surface de la collectivité, du fait qu'il s'agisse d'une collectivité rurale ou urbaine. (Rappelons qu'en Guinée le dernier recensement remonte à 1996, un nouveau recensement est prévu)
- La superficie de la collectivité, utilisée en Ouganda, influe aussi sur les besoins d'équipement, plus la collectivité est grande et la population dispersée, plus le coût à l'habitant de ces équipements et de leur gestion sera important. A l'opposé, un centre urbain aura à répondre à une très forte demande concentrée sur un faible territoire.
- Le niveau d'équipement est aussi un paramètre très parlant. La mise en place des collectivités locales vise bien l'amélioration du niveau de services apporté à la population et ceci sur l'ensemble du territoire. La connaissance de ce niveau d'équipement est donc un élément clé pour l'allocation des ressources. Néanmoins, ce paramètre ne peut être réfléchi sans une connaissance de la capacité de la collectivité à assurer la fonctionnalité des équipements existants et le prendre en charge des nouveaux équipements (cf. situation dans la santé). On arrive à la notion de capacité d'absorption des financements avec notamment la possibilité de couvrir les charges récurrentes générées. Sans développement parallèle des ressources de la collectivité (amélioration des ressources propres et/ou dotation supplémentaire de fonctionnement), les risques sont élevés de non fonctionnalité des nouvelles infrastructures. Il est utilisé au Ghana, au Mali.
- Les ressources de la collectivité sont un indicateur de leurs capacités financières. Mais ce qui est plus intéressant de suivre est le potentiel fiscal et la capacité de mobilisation de ce potentiel par la collectivité. Ce paramètre est souvent pris en compte pour une dotation additionnelle en cas de performance de la collectivité en la matière. Néanmoins n'oublions pas que cette capacité de mobilisation fiscale dépend en partie des services de l'Etat pour l'établissement des assiettes et des rôles, la collecte... Il est délicat de faire retomber sur la collectivité la faible performance des services de l'Etat. On retrouve son utilisation au Mali pour le FICT1, en Ouganda et au Ghana.



- L'indice de pauvreté présente l'intérêt d'être un indice synthétique prenant en compte plusieurs aspects dont l'accès aux équipements mais aussi les revenus réels de la population. Il est utilisé au Bénin.
- La catégorisation des collectivités, quand elle existe, permet de disposer d'un paramètre qui peut agréger quelques données clés permettant de classifier les collectivités par type (ex. niveau d'urbanisation, collectivité rurale avec un potentiel économique avéré, collectivité sans ressources...) et de déterminer les besoins plus spécifiques à chaque catégorie.
- La performance de la collectivité peut être mesurée sous trois angles : (i) l'amélioration des ressources propres de la commune dont la part affectée à l'entretien et au fonctionnement des services, (ii) l'amélioration du niveau de service offert aux populations, (iii) l'amélioration de l'administration et de la gestion de la collectivité. Quand un système d'audit des collectivités existe, il peut fournir la base nécessaire à l'appréciation de cette performance. En Guinée un système d'audit des collectivités a été mis en place et pourrait être exploité à cet effet.

En Guinée le PACV définit une enveloppe maximum 50 000 \$US et applique une formule intégrant la population et les recettes fiscales. Le PDLG a prévue par CRD une enveloppe calculée sur la base de 7 500 \$ par CRD auquel s'ajoute par an sur 3 ans 1,5 \$ par habitant. Dans la pratique le PDLG tient compte aussi des performances de la collectivité.

#### Préconisations

Dans le contexte de la Guinée, il est proposé de creuser deux options en limitant le nombre de critères :

- La première option serait de n'avoir d'une seule dotation (Droit de tirage) calculée sur une formule simple prenant en compte deux paramètres :
  - o Population et catégorie de la commune.
- La deuxième option serait d'avoir une dotation avec :
  - o Une part fixe égale entre toutes les collectivités
  - o Une part variable liée soit à la population soit à la catégorie de la collectivité ou une combinaison des deux.

La performance (amélioration des ressources ou résultat des audits) pourrait être prise en compte en cas de mobilisation par le FDL de ressources complémentaires au cours des trois ans, si l'option de DDT pluriannuels est retenue. Il serait pris en compte :

- l'amélioration des ressources propres de la commune (dont part affectée à l'investissement),
- l'amélioration du niveau de service délivré par la commune (dont part des dépenses affectées au fonctionnement des services éducation, santé...),
- la qualité de l'administration communale (qualification du personnel, tenue des registres comptables, état civil),
- le respect des procédures (se basant sur le rapport de contrôle).

(Un tableau de simulation sera présenté, il part d'une catégorisation des collectivités et fait varier les principaux paramètres.)

Le choix final fait à l'atelier est de retenir le critère de la population, la catégorie de pauvreté et la performance.

## Q7 - Des conditions d'accès au FDL sont-elles nécessaires ?

Des conditionnalités pour l'accès des collectivités au FDL sont-elles souhaitables ? Si oui, que préconiser de réaliste ?

### Les principales options

Des conditionnalités de plusieurs ordres pourraient être envisagées :

- Le respect par la collectivité d'éléments clés de bonne gouvernance et de bonne gestion prévus dans le code des collectivités locales
- La mise en place d'une contribution obligatoire des collectivités
- L'existence avérée d'une capacité d'absorption de la collectivité
- L'existence d'une grille d'éligibilité
- La faisabilité du dossier de financement présenté.

### Eléments d'appréciation

Théoriquement, il ne devrait pas être mis en place de « conditionnalités ». L'Etat a créé des institutions décentralisées, les collectivités locales, il se doit de leur donner les moyens d'assumer les compétences qu'il leur a dévolues ainsi que l'accompagnement technique nécessaire et le contrôle prévus dans les textes.

Ceci étant dit, le contexte actuel étant marqué par de nombreux déficits des différents acteurs du système, l'apprentissage des règles du jeu étant en cours, il est préférable de poser un certain nombre de garde-fous.

- Le respect par la collectivité d'éléments clés de bonne gouvernance et de bonne gestion prévus dans le code des collectivités locales. S'il y a une conditionnalité « légitime » c'est bien celle-ci. Il est logique que l'argent public ne soit alloué qu'aux collectivités respectant un minimum les règles du jeu. Les éléments suivant pourraient être pris en considération :
  - o Tenue des sessions du Conseil Communautaire ou communal comme prévu dans le Code,
  - o Existence de budgets et comptes administratifs produits dans les temps, votés par le Conseil et validés par la tutelle. (NB : l'absence de réponse de l'administration territoriale dans les délais légaux vaut approbation)
  - o Tenue de la comptabilité par un receveur percepteur habilité. (L'absence d'un receveur percepteur du fait de la non-affectation d'un agent par les services du Trésor, ne peut être retenue contre la collectivité.)
- La mise en place d'une contribution obligatoire des collectivités. La plupart des pays ont adopté un système où la collectivité doit contribuer en moyenne entre 10 à 20 % du coût de l'investissement (des modulations existent en fonction de la nature de l'investissement, voire de la catégorie de la commune). Ce système présente un avantage : il est un indicateur de la volonté de la collectivité de réaliser cet investissement, il traduit un degré d'engagement certain. Cet apport peut être versé en nature (matériaux, travail) et/ou en espèces. Ce système présente un inconvénient : les budgets des collectivités sont, dans leur très grande majorité, insuffisants pour faire face à leur besoin de fonctionnement. Tout prélèvement pour l'investissement se fait – sauf apport extérieur- au détriment du fonctionnement, notamment des services. Des effets pervers sont souvent inéluctables : les entreprises proposent aux maires d'apporter la contrepartie demandée à la place de la collectivité. Bien entendu, les entreprises se rattrapent au détriment de la qualité de la

réalisation. En Guinée, le PACV et le PDLG demandent une contribution des CRD de 15 % et le PDSD demande une participation communautaire de 10 % pour les projets inférieurs à 20 000 UC, au-delà la contribution est apportée par l'Etat.

- L'existence avérée d'une capacité d'absorption de la collectivité. Cette conditionnalité est à manipuler avec prudence. L'analyse issue du diagnostic a montré qu'aujourd'hui la majorité des collectivités ne sont pas viables avec le niveau actuel de ressources. Cela ne signifie pas qu'il faille revenir en arrière. La mobilisation des ressources propres, l'augmentation des transferts devraient progressivement permettre à ces CL de devenir viables. Ceci étant bien entendu dépendant en grande partie de la valorisation du potentiel économique local dans un environnement économique national porteur. Il serait alors plus prudent et pragmatique que cette capacité d'absorption soit prise en compte indirectement à travers le volume financier injecté, lui-même pouvant être corrélé à la population. Ce qui primerait serait la capacité de la collectivité à assurer la fonctionnalité de l'équipement une fois celui-ci mis en place. Celle-ci devrait être démontrée et vérifiée dans la faisabilité.
- L'existence d'une grille d'éligibilité. La mise en place d'une grille d'éligibilité est aussi un garde fou. Néanmoins l'expérience démontre que plus la grille est restrictive, plus les collectivités peuvent être amenées à faire des choix qui ne répondent pas à leurs priorités. De plus, cela amène à empiéter sur le libre choix des collectivités. C'est à elles de fixer leurs priorités en lien avec les compétences qui leurs sont reconnues dans le Code des collectivités. Ainsi, l'alternative est de mettre en place une liste négative restreinte.
- La faisabilité du dossier de financement présenté. L'analyse de la faisabilité de l'équipement proposé serait à démontrer dans le dossier de financement présenté par la collectivité. Cette faisabilité devrait démontrer, en dehors des éléments techniques, avant tout : que les normes et règles sectorielles sont respectées, que l'équipement s'inscrit par exemple dans la carte scolaire ou sanitaire et que l'affectation des agents par les ministères sectoriels concernés est planifiée, comment les charges récurrentes seront couvertes, quel mode de gestion est envisagé. Rappelons que l'analyse du dossier ne se ferait pas sur l'opportunité, du moment que l'équipement est de compétence de la collectivité, mais sur la faisabilité technique et financière

### Préconisations

La recommandation est :

- De conditionner l'accès au fonds par le respect des règles minimum de bonne gestion (Budget et CA produits et approuvés par le conseil communautaire / communal, tenue des 4 sessions ordinaires du conseil, présence d'un receveur percepteur agréé)
- D'exiger un minimum de contrepartie des collectivités mais surtout d'exiger que celles-ci présentent les garanties suffisantes pour assurer une bonne fonctionnalité de l'équipement.
- De définir une liste négative d'investissements non-finançables par le FDL.
- De privilégier l'analyse de la faisabilité de l'investissement dans la décision d'octroi, notamment la capacité de couverture de charges récurrentes..

## Q8 - Quel dispositif est requis ?

Maintenant que l'on cerne mieux où l'on s'oriente, il s'agit de préciser le dispositif adéquat pour opérationnaliser le FDL.

### Les principales options

La première option est un dispositif léger destiné uniquement à définir les critères d'allocations, la gestion des financements se faisant par des transferts directs du ministère des finances sur les comptes des collectivités locales via les circuits du Trésor.

La deuxième option est la mise en place d'une structure spécialisée qui recevra les fonds et sera chargée de leur mise à disposition aux collectivités suivant les règles définies.

### Eléments d'appréciation

Dans la première option, les structures existantes nationales en place sont responsabilisées. On ne crée rien de nouveau, si ce n'est un organe ad'hoc (par exemple paritaire élus- Administration) qui définit les critères d'attribution sur la base d'une analyse de la situation financière des collectivités et des ressources mobilisables. C'est l'option appropriée lorsque les mécanismes nationaux fonctionnent de manière satisfaisante et que l'on fait le choix d'octroyer des subventions d'investissement directement aux collectivités sans présentation de dossier de demandes de financement. Récemment, c'est le choix qui a été fait au Bénin avec le FADEC. On retrouve ce même principe au Maroc. Un compte spécial peut d'ailleurs être ouvert au Trésor pour recevoir les différentes contributions des partenaires à l'abondement de ce fonds.

La deuxième option est adaptée lorsque que les capacités des collectivités sont limitées, que les circuits nationaux ne sont pas suffisamment fiables notamment au niveau de la gestion des finances publiques, où encore que les tensions de trésorerie rendent, du fait de l'unicité de caisse, les transferts aux collectivités aléatoires. Une structure spécialisée qui disposerait d'une autonomie de gestion, pourrait gérer plus efficacement des ressources destinées aux collectivités, ces ressources seraient ainsi « sécurisées » au niveau de cette structure, sa spécialisation lui permettrait de mieux suivre les besoins des collectivités, assurer une fonction de mobilisation des fonds pour abonder le FDL, ainsi que la fonction de redistribution et de suivi. Cette option peut se décliner en plusieurs variantes. Il est important de bien sérier le champ d'intervention d'une telle structure, le coût de transaction engendré et les contrôles à prévoir. C'est le cas de l'ANICT au Mali, du FEICOM au Cameroun.

Il est important que les élus soient associés à la gestion de cette entité et que leur mode de sélection relèvent de ceux-ci et non d'un choix de l'administration. Des dérives peuvent apparaître si l'entité est aux mains d'un seul groupe d'acteur. On pourrait aussi imaginer la mise en place d'une commission paritaire indépendante qui fixerait les règles d'octroi, l'entité mise en place les appliquerait. Mais si cette entité dispose d'un conseil d'administration paritaire, cette option est peut-être inutile.

A noter que des pays pourtant très avancés en matière de décentralisation comme l'Ouganda utilise une structure de type programme. Au Ghana, un administrateur est nommé, il propose la formule suite au travail d'une commission associant les élus et verse les fonds aux collectivités après approbation de la formule par le Parlement. La structure est légère.

### Préconisations

Dans le contexte actuel de la Guinée en pleine reconstruction, il serait préférable d'opter pour une structure spécialisée. Celle-ci serait légère et décentralisée avec une antenne dans chaque région naturelle.

Au niveau régional, une commission d'octroi serait mise en place, elle comprendrait à titre indicatif pour moitié des élus, pour un quart des représentants des administrations déconcentrées et pour le dernier quart des représentants des opérateurs économiques, de la société civile et des autres programmes clés.

## Q9 - Quel accompagnement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités ?

La faiblesse des collectivités est connue, le renforcement de capacités est indispensable mais ne peut être posé comme un préalable. Quelle réponse apporter pour accompagner les collectivités dans la maîtrise d'ouvrage des investissements qu'elles réaliseront ?

### Les principales options

Une première option est de mettre en place un dispositif d'appui technique spécifique en appui aux collectivités. Ce dispositif serait de nature « projet ».

La deuxième option est de doter le dispositif de financement des collectivités d'une branche dédiée au renforcement de capacité.

La troisième option serait de permettre aux collectivités d'avoir recours par elles-mêmes aux appuis existants tant au niveau de l'administration déconcentrée que d'intervenants privés.

### Eléments d'appréciation

Rappelons tout d'abord les besoins de renforcement de capacités liés au montage et à la réalisation des investissements. Ceux-ci concernent tout d'abord la capacité d'administration et de gestion des collectivités, puis la capacité de maîtrise d'ouvrage. Cette capacité d'administration et de gestion appelle à (i) disposer d'un secrétaire général et d'un receveur percepteur bien formés et (ii) un exécutif qui s'engage à respecter les règles du jeu. La capacité de maîtrise d'ouvrage appelle à (i) disposer d'un exécutif qui comprenne les étapes et les règles à respecter pour le montage d'un dossier de financement et la conduite de la réalisation, (ii) la possibilité de recourir à de l'expertise technique pour le montage du dossier et le suivi des travaux.

Aujourd'hui les collectivités peuvent disposer de plusieurs types d'appui : les appuis apportés par les services de l'Etat, notamment les Services Préfectoraux de Développement (SPD), les appuis apportés par les équipes de projets (PACV, PDLG, PSDS, Plan Guinée ...), les appuis de prestataires ou ONG indépendants que la collectivité peut mobiliser par elle-même. Concernant les projets, les appuis sont structurés via des équipes au niveau régional et/ou préfectoral, la mise à disposition d'animateurs de développement local ou secrétaire technique de pôle de développement suivant les projets ainsi que par la mise à disposition de prestataires spécialisés en fonction des besoins.

Aujourd'hui l'option 1 de mettre en place un dispositif particulier d'appui technique n'a pas de sens. La présence du PACV sur l'ensemble du territoire, la présence forte d'autres programmes sur des régions ciblées, le potentiel existant au niveau des SPD ne le justifie pas. Il paraît plus approprié de s'appuyer sur les programmes et place et de renforcer la capacité des SPD à appuyer les collectivités.

L'option 2, de créer au sein de l'entité de financement une branche destinée à l'appui technique n'est pas réaliste pour les mêmes raisons. De plus, l'expérience montre qu'il faut séparer les interventions en appuis financiers de celles des appuis techniques, faute de quoi la même entité est juge et partie avec des risques de dérives.

L'option 3 est la plus réaliste et pérenne. Les collectivités peuvent mobiliser les savoir faire leur manquant soit au niveau des services publics déconcentrés soit au niveau de prestataires privés. A cette fin, des dotations d'appuis techniques pourraient leur être octroyées.

Enfin, dans l'objectif d'une bonne conduite du montage des dossiers de financement et de leur réalisation, il pourrait y avoir une obligation pour la Collectivité de recruter un ingénieur conseil.

Rappelons les résultats positifs obtenus globalement par des projets comme le PACV et le PDLG en termes de réalisation sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité. Ces programmes ont démontré que les collectivités étaient en mesure de bien conduire les opérations pour lesquelles elles recevaient

directement les fonds à gérer. L'accompagnement des projets et la possibilité pour la collectivité de mobiliser les expertises nécessaire a été, bien sur, un facteur décisif.

### Préconisations

Il est recommandé de ne pas mettre en place de dispositif spécifique en matière de renforcement de capacité mais :

- de s'appuyer sur les programmes et projets en place,
- de renforcer la capacité des SPD à apporter un appui aux collectivités,
- de mettre à disposition des CL une dotation d'appui technique, permettant notamment de recruter un ingénieur conseil pour le montage des dossiers et le suivi des réalisations.

Un chapitre spécifique reprend ce point dans le présent rapport.

Par ailleurs :

- le dispositif de financement devra avoir ses propres équipes de suivi – supervision de l'utilisation des financements. Ces équipes composées d'ingénieur en génie civil, pourront lors de leur contrôles des chantiers faire un certains nombre de préconisations aux maîtres d'ouvrage.
- l'appui s'inscrit dans une démarche plus globale qui va nécessiter une harmonisation des démarches d'appuis aux CL et la mise en place d'une ingénierie de formation au profit des CL et de l'administration territoriale.

## **11 LE FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL, CHOIX RETENU A L'ATELIER DU 13 ET 14 OCTOBRE 2011**

---

Ce chapitre présente le résultat des travaux autour des propositions faites dans le rapport provisoire et après examen par un atelier les 13 et 14 octobre 2011 des différentes options possibles. Cet atelier a rassemblé un large panel représentant les différents acteurs de la décentralisation : élus, représentants de l'Etat, représentants de programmes et partenaires.

### **11.1 STATUT ET MISSIONS DE L'EPA FDL**

#### Mise en place d'un FDL géré par un EPA

L'organisme en charge du « Fonds de Développement Local » sera créé sous forme d'un établissement public à caractère administratif (EPA) doté de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion. Cet établissement public à caractère administratif sera créé par un décret du Président de la République. Il sera régi par la loi L/93/021/CTRN/SGG du 06 mai 1993 portant sur le « cadre institutionnel des établissements publics à caractère administratif ». Il sera doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et sera placé sous la tutelle technique du Ministère en charge de la Décentralisation et sous la tutelle financière du Ministère en charge de l'Economie et des Finances.

Le décret de création prendra en compte les spécificités de ses missions et la possibilité de gérer des fonds extérieurs suivant des modalités définies dans les conventions qui seront passées avec les partenaires extérieures.

Les missions du « EPA-FDL » seraient les suivantes :

- Une mission de suivi des besoins de financement des collectivités et de conseil aux autorités nationales sur le financement des collectivités.
- Une mission de mobilisation des ressources publiques et privées pour financer les collectivités.
- Une mission de péréquation et d'allocation des ressources aux collectivités.
- Une mission de transfert des ressources additionnelles aux collectivités.

Cet organisme, l'EPA-FDL, serait sous la double tutelle du Ministère en charge de la décentralisation et du Ministère en charge des Finances. Il est administré par un Conseil d'administration composé de représentants de l'administration et de représentants des élus.

L'EPA-FDL serait doté d'un fonds le « FDL » destiné à :

- Financer les investissements de compétences des collectivités locales (CRD, communes, régions et organismes inter-collectivités).
- Financer les besoins d'appuis techniques des collectivités.
- Garantir les emprunts des collectivités.

L'EPA-FDL est mettra en place les instruments financiers adaptés lui permettant d'assurer ses missions.

Les dotations de fonctionnement destinées aux collectivités ne passeraient pas par le FDL, de même que les dotations sectorielles hors investissements.

A noter que les activités économiques (AGR) relèveraient d'autres instruments qui pourraient être mis en place hors FDL en concertation avec les régions. Par contre, ce qui relève de la compétence des collectivités et qui est destiné à améliorer l'environnement économique, sont finançables par le FDL. Les équipements structurants, les équipements marchands (gare routières, marchés...) sont donc éligibles. Une liste négative exclurait certains types d'investissements (ex. lieux de culte).

### Sur les spécificités des EPA

L'avantage de ce statut d'EPA est, qu'en plus des subventions directes de l'Etat et des financements extérieurs, le FDL peut, selon l'article 21 de la loi 93/021, être abondé par des taxes parafiscales directement affectés par l'Etat. Cette source de recettes qui peut être mentionnée dans le décret de création du Fonds de Développement Local est très importante puisqu'elle permet de mobiliser des ressources pérennes.

Dans le but de rationaliser la gestion des dépenses publiques, il a été institué aux lendemains des élections présidentielles la Loi L/2011/002/CNT du 29 mars 2011 portant « Principes généraux de gestion par le Trésor Public des fonds appartenant à des organismes publics autres que l'Etat ». En principe, les établissements publics sont du champ d'action de ladite loi (réf : art. 4 de la loi).

A priori, il n'existe aucune exception pour tout EPA par rapport au champ d'application de la loi L/2011/002/CNT. Seuls les projets et programmes publics de développement n'étant pas dotés de la personnalité juridique distincte de l'Etat sont exclus (à titre transitoire) du domaine de la loi, en attendant que des accords spécifiques soient conclus entre l'Etat et ces partenaires.

Ces dispositions de la loi (paragraphe 1, 2 et 3 de l'article 5) ouvrent une possibilité qu'il est possible d'exploiter par les différents bailleurs de fonds extérieurs qui seraient intéressés par le fonds et qui pourraient l'abonder. Le paragraphe 3 laisse entrevoir la possibilité de prévoir des arrangements sur le mode de gestion de tels types d'institutions financées par les bailleurs de fonds extérieurs par le biais des accords internationaux. C'est à ce niveau qu'il faudra rechercher les arrangements qui pourraient renforcer l'autonomie du Fonds de Développement Local (FDL), en vue d'en faire un outil de développement efficace.

A noter que l'obligation de mettre les fonds au niveau du Trésor, n'est pas contradictoire avec l'ouverture de comptes spéciaux dans ce dernier.

### Mécanisme « projet » versus mécanisme de financement public

Des réflexions se font jour pour opter pour un mécanisme qui passerait par des projets en place. Cette vision n'a pas été retenue par l'atelier qui privilégie la mise en place d'un instrument pérenne pour l'Etat pour le financement des collectivités et cela en lien avec les orientations de la lettre de politique de décentralisation et de développement local.

Il s'agit à travers cet instrument de pouvoir mobiliser des fonds publics, notamment l'affectation de recettes fiscales ou parafiscales ainsi que l'affectation d'une part du budget de l'Etat, destinés à l'investissement des collectivités. Une structure à caractère de projet ne le peut pas.

Ce débat renvoie de manière plus générale à deux visions opposées : une de court terme en recourant à des structures de projets appelées à disparaître et qui ne permettent pas de construire les capacités de l'Etat et l'autre, dans une logique de développement institutionnel, qui met en place des instruments pérennes destinés à mettre en œuvre sur la durée des politiques publiques.

### Sur le long terme

A noter, que comme le permet la loi, qu'un EPA peut être mis en place pour une période déterminée. Une option est de considérer que cet EPA pourra disparaître pour être relayé par les circuits du Trésor avec des dotations d'investissement directement virées depuis ce dernier aux collectivités.

Une autre option avait été envisagée lors de l'atelier en cas de contraintes posées pour la mise en place d'un EPA, celle de mettre en place un mécanisme du type LPDG de l'Ouganda. Mais on reste dans une logique de programme.



## 11.2 ORGANISATION DE « L'EPA-FDL »

L'EPA-FDL dispose d'un Conseil d'Administration (CA) dont les principales attributions sont :

- Analyser les besoins de financement des CL et faire des préconisations au gouvernement,
- Définir les instruments de financements adéquats pour remplir ses missions,
- Définir les conditions de mobilisation des ressources qui abonderont le fonds et procéder à la signature de conventions avec les entités abondant le « FDL »
- Définir les critères de répartition des financements entre les différents instruments financiers définis et les règles d'allocation aux collectivités.

Les élus composeront 50 % du Conseil d'administration.

L'EPA-FDL dispose d'une organisation permanente en charge de mettre en œuvre les orientations définies par le CA. Le CA désigne à sa tête un directeur général. Un agent-comptable est nommé suivant les règles en vigueur.

L'organisation de l'EPA-FDL est à deux niveaux :

- Un niveau central en charge de l'organisation de la mise en œuvre des orientations du CA, de la mobilisation des fonds et de leur ventilation conformément aux critères retenus, du respect de l'application des procédures définies et du suivi-évaluation.
- Un niveau déconcentré avec 4 antennes régionales au démarrage, avec possibilité d'évoluer sur une antenne par future région si les charges induites sont supportables par l'EPA, en charge de l'allocation des ressources conformément aux procédures définies. Ces antennes disposeront d'une équipe permanente légère assurant les tâches techniques, dont l'analyse des dossiers et le suivi de l'effectivité des réalisations des règles définies, et d'un comité d'octroi composé par les représentants des élus et des principales administrations déconcentrées ainsi que des représentants des principaux programmes de développement de la région.
- Le comité d'octroi est composé à 50 % d'élus, les autres membres seront les représentants de l'administration, 25 % au minimum et d'autres acteurs (la société civile et les programmes en appui aux collectivités sur la zone). Le comité d'octroi sera présidé par un élu.

A souligner que la définition du montant des dotations par collectivité revient au niveau central suivant des clés de répartition objectives et claires. Le niveau régional sera ensuite responsabilisé pour analyser et valider les demandes des collectivités dans la limite des dotations qui leur seront affectées quand il s'agira d'un droit de tirage.

Plusieurs guichets peuvent être mis en place. Le principal guichet est un guichet destiné à répartir les fonds non affectés. D'autres guichets pourront être mis en place notamment pour des financements sectoriels spécifiques et pour l'intercommunalité. Une règle devra être établie afin que le niveau des fonds affectés ne puisse pas dépasser 50 % des fonds disponibles.

A noter que dans l'avenir, le mécanisme pourrait évoluer, les dotations constituant le « FDL » pourraient être réparties en enveloppes régionales dont l'affectation relèverait d'une instance régionale.

## 11.3 ABONDEMENT DU « FDL »

### Abondement et dimensionnement du FDL

Le « FDL » est abondé principalement par :

- le budget de l'Etat (BND) sur la base d'un pourcentage des recettes intérieures de l'Etat affectées au financement des collectivités.

- La loi pourrait fixer un % de ses recettes intérieures affectées au financement de la décentralisation qui serait ensuite réparti entre les dotations de fonctionnement aux collectivités et l'abondement du FDL.
  - Certaines taxes ou part de celles-ci pourraient être directement affectées au FDL notamment les 15 % des taxes des taxes minières collectées prévues dans le code minier. Il est préconisé que dans chaque département ministériel la même démarche soit adoptée.
- des ressources externes des partenaires au développement.
  - des contributions des entreprises privées et autres dons.

### Dimensionnement du FDL

Les besoins d'investissement des collectivités locales sont importants pour atteindre les OMD et respecter les normes sectorielles. Les estimations faites dans ce rapport approcheraient un besoin de 150 000 à 230 000/hbt/an sur 10 années suivant les hypothèses. Ceci va au-delà des possibilités actuelles de la Guinée et aussi dépasserait les capacités d'absorption des collectivités.

Il paraît sage de partir sur un montant minimum par habitant et par an qui permette des réalisations significatives dans chaque collectivité. A titre de comparaison, au Mali l'ANICT apporte une dotation d'investissement de 2 \$/an/hbt., en Ouganda le LGDP apporte une dotation d'investissement de 1 à 1,5 \$/an/hbt., au Ghana la dotation du DACF monte à 7 \$/an/hbt. sachant que 5% des recettes de l'Etat sont affectées aux collectivités. Les spécialistes du fonds des Nations Unies (UNCDF - FENU) estiment qu'en moyenne une dotation minimum de 3 \$/an/hbt. est souhaitable pour avoir un impact minimum sur le développement des collectivités.

Si on part de ce montant moyen de 3 \$/an/hbt., le montant du FDL devrait être de 36 000 000 \$US par an pour une population estimée à 12 millions d'habitants. Ce montant pourrait augmenter si les ressources minières croissent comme prévues et qu'une part significative est affectée au budget du FDL. Au minimum les 15 % de la taxe minière et autres taxes connexes pourrait alimenter le FDL. La montée en puissance de cette taxe, si les objectifs de croissance sont maintenus, permettrait de couvrir au fil des années le déficit d'investissement des collectivités. Rappelons les estimations faites sur ce secteur pour cette taxe : « Si ce montant aujourd'hui tournerait autour de 5 à 7 millions de \$US, il pourrait monter très vite si l'ensemble des projets miniers se concrétisent et atteindre d'ici 2020 près de 480 millions \$US. ». Néanmoins, restons prudent pour des projections qui supposent qu'un ensemble de conditions soient réunies pour attirer les investisseurs, ce qui n'est pas encore le cas.

L'abondement par l'Etat du FDL, le versement des 15 % actuels des taxes minières ainsi que l'apport des bailleurs déjà présents (Banque Mondiale, AFD, BAD, UNCDF...) ou à venir (UE) devraient être suffisants pour doter le FDL d'un premier fonds pour une période de 3 ans et de le roder en se fixant cet objectif de 3\$/an/hbt.

A cela pourra s'ajouter les apports sectoriels concernant les investissements à travers des guichets éducation, hydraulique, voire santé et pistes. La mise en place de ces guichets est à négocier entre le ministère des finances, les ministères sectoriels et le MATD ainsi que les représentants des élus.

### Couverture des charges de fonctionnement du FDL

L'EPA FDL disposera d'un budget de fonctionnement minimum inscrit dans la loi des finances destiné à couvrir ses charges de fonctionnement minimal et d'un budget additionnel composé d'un pourcentage des financements reçus pour assurer une instruction correcte et un suivi des projets.

Le montant de la subvention et le calcul du taux à appliquer sur les montants gérés seront définis chaque trois ans après une discussion tripartite entre les tutelles de l'EPA, le CA et les partenaires abondant le FDL. Cette formule souple, permet d'éviter des dérives de la structures dans ces coûts et de lier son budget au volume de travail généré par le nombre de projets à instruire et à suivre.

La structure de base de l'EPA serait composée en son siège d'une équipe limitée en charge :

- du pilotage du FDL,
- de la mobilisation des ressources destinées à alimenter le FDL,
- du suivi des besoins de financement des CL et des apports en direction de celles-ci,
- de la définition des droits de tirage et des dotations d'appui techniques,
- du versement aux collectivités de leurs dotations,
- de la comptabilité de l'EPA et du FDL,
- du suivi-évaluation et reporting

Une équipe d'une quinzaine de cadres serait en mesure d'assurer ce travail.

Les antennes régionales seraient en charge :

- de l'analyse des demandes des collectivités et de leur présentation aux comités d'octroi,
- du conseil aux collectivités sur le montage de leur dossier,
- d'un suivi régulier de l'avancée des projets.

Une antenne régionale au niveau d'une région naturelle suivrait en moyenne 85 collectivités, sachant qu'une collectivité réaliserait en moyenne 2 projets sur la période de 3 ans. La charge de travail par collectivité ne devrait pas se situer au niveau de l'antenne en termes d'instruction et de suivi autour de 12 à 15 jours par an. Une équipe régionale de 6 cadres devrait être suffisante, soit 24 cadres au total dans les régions.

#### **11.4 PEREQUATION ET MECANISME DE REPARTITION**

Le principe de péréquation des ressources entre les collectivités est appliqué. Son application est régie par les principes suivants :

- Des droits de tirage pluriannuels (3 ans) sont définis pour chaque collectivité.
- Le calcul du droit de tirage prendrait en compte :
  - o Une dotation de base calculée sur la population (facteur prédominant),
  - o Une dotation liée à la catégorie des collectivités et à l'indice de pauvreté,
  - o Une dotation de performance qui doit être suffisamment incitative et permettre de prendre en compte la capacité d'absorption de la commune liée à la capacité de couverture des charges récurrentes.

Le poids de chaque dotation et des critères pouvant la composer sont définis par le CA de l'EPA-FDL. Il est entendu que ces critères ne sont pas immuables et doivent être rediscutés chaque trois ans avant la mise en place d'un nouveau droit de tirage. Dans l'avenir, il pourrait revenir à chaque région de définir ce poids de chaque dotation.

En cas de disponibilités supplémentaires acquises par l'EPA FDL au cours de la période, les droits de tirage initiaux seront complétés tenant aussi compte de la capacité d'absorption de chaque collectivité.

Exemple de possibilité de poids de chaque critère :

En prenant une hypothèse basse de 15 000 GNF / hbt / an (soit environ 2 \$/US), une simulation montre l'incidence sur un échantillon d'une vingtaine de communes représentant 1 340 000 habitants en termes de répartition de ce fonds en fonction du poids accordé aux différents facteurs pour cet exemple.

		<b>Montant FDL:</b>	
<b>Dotation de base</b>			
- part de la dotation	0%		20 000 000 000
- poids part de base (identique)	100%		
<b>Dotation Population</b>	60%		
- poids population	100%		
- poids autres	0%		
<b>Dotation spécifique</b>			
- part de la dotation	30%		
- poids catégorie commune	80%		
- poids ind. Pauvreté	20%		
<b>Dotation de performance</b>		<b>Contrôle</b>	
- part de la dotation	10%	Total des dotations	
		Total des pourcentages	100,00%

Dans ce cas de figure, il n'y aurait pas de dotation de base identique entre les communes.

Choix d'un coefficient à appliquer par catégorie de collectivités pour la dotation spécifique (exemple)

Population par type de collectivité	Catégorie	Coeff	Nb. collectivités
350 000	Commune de Conakry	2	1
200 000	CU chef lieu Région naturelle	1,5	1
100 000	CU chef lieu Région administra.	1,2	2
70 000	CU de l'intérieur (préfecture)	1,5	3
50 000	CRD 1	0,6	3
30 000	CRD 2	0,4	4
10 000	CRD 3	0,25	6

Le tableau suivant donne le résultat en termes de dotation pour une collectivité type en GNF

<b>Résultat</b>	Hors performance		Avec performance	
	montant total	par habitant	montant total	par habitant
CR 3	278 846 207	27 885	412 179 541	41 218
CR 2	493 960 526	16 465	627 293 859	20 910
CR 1	737 808 163	14 756	871 141 497	17 423
cat CU Int.	1 152 206 759	16 460	1 285 540 092	18 365
cat CU Rad	1 490 169 372	14 902	1 623 502 706	16 235
cat CU Rgn	3 068 747 072	12 275	3 202 080 405	12 808
Com. Conakry	3 964 269 460	11 326	4 097 602 793	11 707

Cet exemple illustre l'importance à accorder aux choix des critères, leur poids et l'incidence sur chaque catégorie de collectivité. Ce choix dépendra d'orientations stratégiques qui seront discutées au sein du CA de l'EPA dans le cadre d'un dialogue entre l'Etat et les représentants des élus avec la possibilité d'avantager sur une période les communes les plus enclavées et les moins équipées ou de privilégier les communes à forte croissance démographique, notamment urbaines, pour faire face aux besoins supplémentaires d'équipements sociaux. Le FDL est donc un instrument de mise en œuvre d'une politique publique définie de manière concertée entre l'Etat et ses collectivités.

Il est aussi clair que l'existence de mécanismes parallèles, mis en place par des projets ciblant géographiquement certaines zones, peut amener des biais importants dans la recherche d'une péréquation et d'une équité dans l'accès aux financements pour les collectivités.

Concernant la dotation d'appui technique, le principe serait plus simple. Une dotation serait calculée suivant le seul critère de la catégorie de commune en fonction du montant réservé dans le FDL à cet effet. Les montants seraient virés directement sur le compte des collectivités. Ils seraient identifiés en emplois et en ressources dans les budgets des collectivités. Un guide de conseil pour son utilisation serait diffusé par les antennes du FDL. Cette dotation servirait principalement à financer les plans de renforcement de capacités définis par les collectivités.

### 11.5 CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET CONTRIBUTION

Toutes les collectivités sont éligibles si elles respectent les points essentiels du Code des Collectivités locale :

- Existence d'un PDL.
- Disposer d'un budget primitif approuvé dans les délais légaux,
- Disposer de comptes administratifs approuvés,
- Tenue des sessions ordinaires du CC,
- Présence d'un secrétaire général / communautaire et d'un receveur percepteur agréé,
- Existence d'une commission des marchés,
- Tenue des registres comptables.

La vérification de cette éligibilité est faite par l'administration territoriale de la préfecture concernée. L'équipe de l'antenne du FDL régional peut procéder à des vérifications. Les budgets et les CA sont transmis à l'antenne régionale du FDL.

En outre, pour être éligible à la dotation de performance :

- Les collectivités devraient avoir eu un score minimum lors de l'audit effectué par le MATD.
- Un classement est fait et un barème est établi par exemple par tranche de classement ou notation.

Comme indiqués précédemment, les actions suivantes peuvent être financées :

- Tous investissements de compétences de la collectivité dont la faisabilité est avérée et dont la couverture des charges récurrentes est assurée.
- Les actions de renforcement de capacité.
- Les actions à caractère inter-collectivités.

Une liste négative présenterait les actions non finançables.

L'atelier a aussi préconisé que les communes réservent 5 % au minimum de leur ressources propres pour contribuer à la prise en compte de ces charges récurrentes. **A noter que l'analyse des charges récurrentes et des moyens pour les couvrir devra être un élément essentiel de la faisabilité des projets soumis au FDL.**

### 11.6 MECANISME D'OCTROI ET DE DECAISSEMENT

Les DDT sont communiqués par les antennes régionales du FDL aux collectivités avant la préparation du budget de l'exercice concerné. Si au cours des 3 ans des ajustements sont faits grâce à de nouvelles mobilisations de ressources, la collectivité est informée.

La collectivité assure pleinement sa maîtrise d'ouvrage : choix des investissements, préparation du dossier d'appel d'offres, passation des marchés, contractualisation, paiements de services, réception.

Les étapes suivantes pourraient être respectées :

Etape 1 : préparation de la demande de financement et décision d'octroi.

- La collectivité prépare son dossier de demande de financement qui comporte la faisabilité de la réalisation et les modalités de gestion pos-investissement (des dossiers type par nature d'action sont disponibles dans les antennes, l'avis des services techniques doit être joint notamment pour les affectations de personnel relevant de l'Etat et le respect des normes). La collectivité peut recourir à un ingénieur conseil pour l'appuyer dans la préparation du dossier. Son coût peut être pris en compte dans le coût de la réalisation. Rappelons qu'il est préconisé aussi la mise en place de dotation d'appui technique. Par ailleurs, la collectivité trouvera auprès des antennes du FDL, de la documentation de base relative aux plans types, mercuriales, liste de prestataires agréés...
- Le dossier est transmis à l'antenne qui procède à une analyse de conformité des pièces demandées et une analyse technique de la faisabilité. L'antenne peut demander à la collectivité d'améliorer son dossier en cas de faiblesse et lui prodiguer les conseils à cet effet.
- Le dossier est ensuite transmis à l'instance régionale d'octroi avec une fiche d'appréciation faite par l'antenne. L'instance se prononce sur la recevabilité du projet et décide du financement ou non. Point important : l'instance d'octroi ne se prononce pas sur l'opportunité du projet qui relève de la collectivité seule. Par contre un projet ne sera pas financé s'il ne respecte pas les normes et vigueur ou que **les charges générées ne pourront être couvertes**. Une attention particulière sera accordée à ce dernier point.

Etape 2 : appel d'offres et contractualisation.

- Avec l'appui de l'ingénieur conseil la collectivité prépare son DAO (des modèles sont disponibles au niveau des antennes). Le DAO est envoyé pour avis à l'antenne qui peut formuler des observations.
- La collectivité lance l'appel d'offres, sa commission des marchés procède à l'analyse des offres, une personne de l'antenne est invitée comme observateur. Une fois le résultat validé, la collectivité contracte avec l'entreprise ou le prestataire retenu. Un système de non objectif peut être mis en place.
- Sur la base du contrat signé, l'antenne du FDL donne l'instruction au siège de transférer une première tranche des fonds sur le compte de la collectivité à partir de son droit de tirage. (A moyen terme les fonds pourraient abonder un compte régional du FDL qui disposerait ainsi d'une avance de trésorerie).
- En cas d'irrégularité constatée par l'observateur de l'antenne, la tutelle est saisie et le processus de financement est arrêté. Le responsable d'antenne propose une réunion entre la tutelle, le maire et l'antenne afin d'analyser les dysfonctionnements constatés.

Etape 3 : réalisation

- Le contrat prévoit les tranches de réalisation et de paiement. L'entreprise émet ses factures avec les attachements correspondants qui sont vérifiés par l'ingénieur conseil avant d'être liquidées puis le paiement ordonnancé par le maire.
- La collectivité met en place un comité de suivi, si elle dispose d'un service technique, ce dernier assure le suivi et reporte au maire les problèmes rencontrés pour réaction.
- A la réception provisoire et définitive, un représentant de l'antenne est invité. Les transferts de l'antenne à la collectivité se font par tranches, trois tranches seraient prévues : 30 % au démarrage, 40 % à moitié de la réalisation et 30 % à la réception provisoire (moins la déduction du montant retenu à libérer lors de la réception définitive). Les tranches de paiement de la collectivité vers l'entreprise seraient différentes et liées au niveau de réalisation et reflétées dans les décomptes.
- Les antennes régionales disposent d'un pool d'ingénieurs qui circuleront pour assurer un suivi des réalisations indépendant de celui relevant du maître d'ouvrage. A chaque visite,

l'ingénieur du FDL signale au maire ses observations et prodigue des conseils. **En cas de constats d'irrégularité graves, l'antenne informera la tutelle de la collectivité concernée, les transferts financiers seront suspendus en attendant un retour à la normale.**

## 11.7 SUIVI ET CONTROLE

### Le dispositif de suivi évaluation

Un système de suivi-évaluation interne sera mis en place. Il permettra un suivi :

- Du traitement des demandes des collectivités avec un suivi :
  - o des demandes des collectivités, par type de demande,
  - o des décisions d'octroi et des montants accordés,
  - o des délais de traitement des dossiers,
  - o des délais de réalisation,
  - o des délais de versement des fonds,
  - o des types de problèmes rencontrés,
  - o du niveau de satisfaction de la collectivité.
- Des besoins d'appui techniques demandés et satisfaits par les collectivités avec un suivi :
  - o du nombre de demandes exprimées et satisfaites,
  - o de leur nature,
  - o de l'origine des appuis apportés,
  - o de leur source de financement,
  - o du niveau de satisfaction de la collectivité.
- De l'efficacité du FDL avec un suivi :
  - o des sources de financement du FDL,
  - o du volume de financement apportés aux collectivités, du nombre de requêtes traitées, des délais moyens,
  - o des ratios d'efficacité (notamment le coût d'intermédiation du FDL),
  - o de quelques ratios de financement des collectivités (capacité d'autofinancement, dépenses d'investissement, origine des fonds).

Ce système devra être connecté au système de suivi-évaluation du Ministère en charge de la décentralisation et abonder les indicateurs liés au financement des collectivités.

Des évaluations externes seront réalisées et permettront de vérifier la fiabilité du système.

### Le dispositif de contrôle

Le dispositif de contrôle est une pièce maîtresse pour sécuriser le mécanisme de financement. Outre les organes de contrôle interne, le dispositif de contrôle s'appuie sur un système de contrôle

« externe » dont la vocation est de réduire les risques fiduciaires et de donner confiance aux bailleurs du FDL.

Par externe, il s'entend un dispositif indépendant du FDL et de ses tutelles. Il est un outil pour les tutelles du FDL et son conseil d'administration pour être informé des problèmes et risques identifiés ainsi que des solutions pour les résoudre.

Ce contrôle externe portera sur :

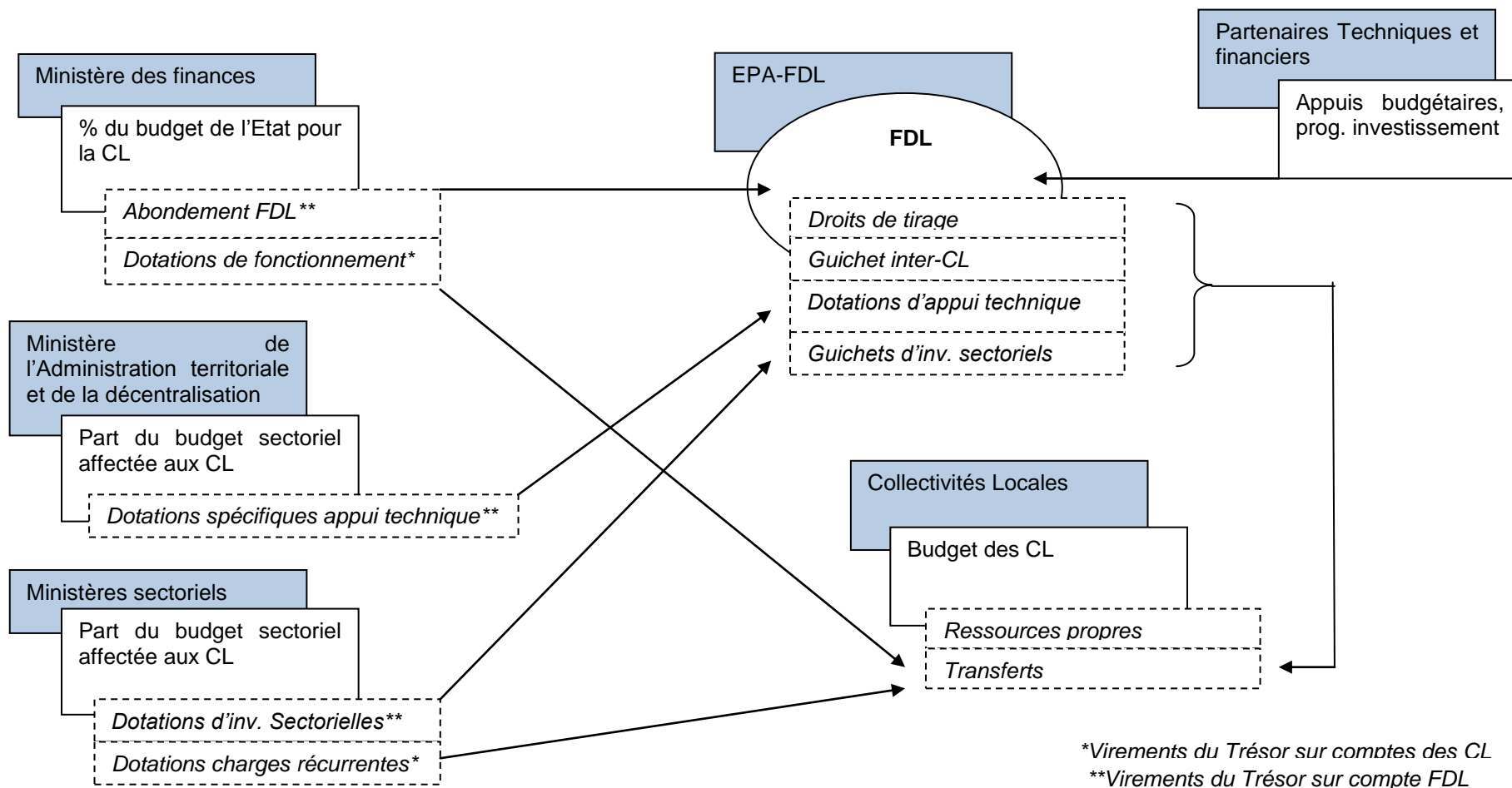
- le respect des procédures du FDL, avec notamment les critères d'attribution,
- le respect des règles de passation des marchés,
- la qualité des ouvrages,
- la fiabilité des circuits de décaissement et la traçabilité des fonds,
- la disponibilité et la fiabilité des pièces justificatives des dossiers depuis son démarrage à sa clôture.

Ce contrôle externe mobilisera une équipe associant des compétences maîtrisant la gestion des collectivités et la gestion de ce type de fonds et des compétences techniques pour apprécier la qualité des ouvrages. Le contrôle sera opéré par sondage sur un échantillon significatif d'opérations. Les investigations seront menées au niveau des collectivités bénéficiaires, des receveurs percepteurs, des agences du FDL et au siège du FDL.

Il identifiera les causes des déficits et les responsabilités. Il reviendra au Conseil d'administration et à ses tutelles de prendre les décisions qui s'imposeront et de s'assurer de leur mise en œuvre. Le résultat de ces contrôles externes seront rendus publics.



**Schéma des transferts vers les collectivités**



## 11.8 L'APPUI TECHNIQUE

L'accompagnement technique est indispensable dans le cadre d'un apprentissage des collectivités à exercer leurs fonctions notamment la maîtrise d'ouvrage. Cet accompagnement est destiné à développer les capacités des collectivités. Il s'agit des capacités des élus et des capacités des agents de l'administration des collectivités. Les principales fonctions concernées sont l'administration et la gestion communale, la mobilisation des ressources, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, la planification du développement et sa mise en œuvre, l'état civil et les autres compétences spécifiques transférées.

Les enquêtes sur le terrain ont confirmé la faible capacité des élus et du personnel des collectivités et dans une moindre mesure de l'administration territoriale. Au niveau des collectivités locales, le constat est un fort déficit en ressources humaines. Ce déficit est lié en grande partie à la faiblesse des ressources des collectivités qui ne peuvent recruter un personnel qualifié et en nombre suffisant. Par ailleurs, il existe aussi des problèmes d'adéquation profils – postes. Concernant les élus, du fait de leur renouvellement lors des élections, il y aura toujours de nouvelles vagues d'élus à former et les autres à mettre à niveau et faire progresser.

Nous avons vu dans la première partie de ce rapport que plusieurs programmes appuient déjà dans leur zone d'intervention le personnel et les élus des collectivités. Il s'agit du PACV, du PDLG, de Faisons Ensemble, du PDU3, du PDSP mais aussi des interventions d'ONG tel que Plan Guinée et les appuis des coopérations décentralisées. Ces programmes font généralement des appuis de qualité basés sur l'accompagnement sur le terrain et, pour certains, appuient la mise à disposition ou le recrutement par la collectivité de personnel qualifié. Mais ces appuis sont limités dans le temps et ne peuvent pallier l'absence d'un dispositif pérenne de formation au profit des collectivités et de l'administration territoriale.

Le renforcement de capacités des collectivités passe principalement par :

- L'existence dans chaque collectivité d'un noyau minimum d'agents qualifiés pour l'administration et la gestion des collectivités,
- La compréhension par les élus des règles de base dans la gestion et le développement des collectivités s'appuyant sur un minimum de bonne gouvernance,
- La disponibilité de moyens pour les CL pour mobiliser les expertises complémentaires nécessaires,
- L'existence d'un réseau d'intervenants qualifiés pour apporter des appuis in situ dans une logique d'accompagnement,
- L'existence d'un dispositif de formation pour une mise à niveau et une formation continue des acteurs de la décentralisation.

La stratégie retenue par le MATD repose sur la mise en place d'une ingénierie de formation qui serait en mesure d'analyser et de répondre aux besoins des collectivités région par région. L'objectif est de coller aux besoins spécifiques de chaque collectivité, de faire de la « form-action » en s'appuyant sur l'analyse par la collectivité de ses besoins de renforcement de capacités et en l'aidant à définir un plan de renforcement institutionnel qui prendrait en compte les besoins d'amélioration de ses capacités sur le plan (i) de l'administration communale, (ii) de la gestion et de la mobilisation des ressources, (iii) de la maîtrise d'ouvrage et (iv) de l'amélioration du niveau de services apportés sur son territoire.

Le réseau d'intervenants est à construire. Il serait constitué des prestataires privés ayant une expérience dans les domaines concernés, des cadres de l'Etat compétents dans ces domaines notamment les SPD. Ce réseau d'intervenants devra être mis à niveau et notamment formé sur les aspects pédagogiques.

La stratégie est donc d'une part d'appuyer les collectivités à définir leurs besoins et surtout se lancer dans une dynamique de renforcement de leurs capacités centrée sur l'amélioration du niveau de service qu'elles apportent à leurs habitants, d'autre part de mettre en place un réseau d'intervenants

habilités à apporter les différents appuis dans une logique d'accompagnement et enfin de mettre à disposition des collectivités des dotations leur permettant de mobiliser ces intervenants.

Cette stratégie prendra en compte les besoins spécifiques de l'administration territoriale mais aussi de mise à niveau des entreprises et des bureaux d'études qui assureront soit un appui à la maîtrise d'ouvrage soit le rôle de maître d'œuvre lors de la réalisation des infrastructures financées par le FDL.

Le rôle des programmes dans la période actuelle reste déterminant le temps de la mise en place et de la montée en puissance du dispositif d'ingénierie de formation. Ces programmes peuvent dorénavant prendre en compte une démarche d'accompagnement basée sur la définition avec chaque collectivité d'un plan de renforcement institutionnel.

## **12 LES CHANTIERS CONNEXES PRIORITAIRES : REFORME DE LA FISCALITE LOCALE ET TRANSFERTS SECTORIELS**

---

### **12.1 PISTES CONCERNANT LA FISCALITE LOCALE**

#### **□ Réforme de la fiscalité locale**

Les dysfonctionnements tels qu'ils ressortent des diagnostics posent le problème global des moyens de fonctionnement des collectivités locales en lien avec leurs missions et les charges induites. Cela implique une remise à plat du système actuel afin de définir les bases d'une répartition de la fiscalité entre l'Etat et les CT et la création d'une véritable fiscalité locale au service du développement local. L'analyse des besoins de financement des CT a montré la nécessité de développer une fiscalité locale performante devant absorber une partie de ces besoins. Des marges d'amélioration considérables existent permettant de multiplier le niveau actuel par 2,7 à 4,5 le niveau actuel. Ainsi une réforme fiscale sera nécessaire

Les principaux axes de la réforme pourraient être notamment :

- L'évolution d'une « fiscalité de quotité » vers une « fiscalité de répartition » c'est-à-dire en adéquation avec les besoins de dépenses locales induites par les missions et le projet de développement local.

En effet l'objectif principal fixé à la fiscalité locale est d'assurer le financement des charges de développement par les citoyens chacun selon ses capacités à travers : (i) un dispositif légal et réglementaire devant assurer l'équité et l'égalité de traitement de tous en matière fiscale (objectif normatif) et (ii) une mobilisation des ressources fiscales locales (objectif financier) dans le cadre d'un ordonnancement juridique donné. Au plan qualitatif, il s'agit d'assurer la qualité, la véracité et l'exhaustivité des informations nécessaires fiscales ; au plan quantitatif, assurer la couverture des dépenses budgétaires de la CT dans une proportion satisfaisante, élargir l'assiette fiscale de la CT pour couvrir et garantir l'accès à des ressources ; plus durables ;

- Les évolutions nécessaires liées aux difficultés de mise en œuvre du système fiscal déclaratif dans le contexte de la Guinée ;
- La réduction du champ de la fiscalité partagée et les possibilités d'une spécialisation fiscale des CT à travers : détermination des critères d'affectation d'impôts/taxes propres aux CT, les modalités de transfert effectif aux CT des compétences et plus particulièrement celles ayant un impact fort sur les finances locales (compétence en matière domaniale et foncière, compétence en matière d'aménagement) ;
- La responsabilisation et la mise à disposition des CT des moyens juridiques et institutionnels d'assurer le pilotage de la fiscalité locale tenant compte de leurs besoins de développement ;
- La suppression du financement des services de l'Etat par les finances locales notamment les services de tutelle (Préfecture et sous-préfecture) afin de permettre aux CT de disposer de ressources plus significatives. La prise d'une telle mesure contribuerait déjà à résorber une bonne partie des dysfonctionnements.

❑ **Mesures d'amélioration au plan technique**

- **Elaborer dans chaque Préfecture une base de données exhaustives sur les parcs immobiliers et économiques** tout au moins sur les Communes et les CRD disposant d'un centre urbain significatif (registre des parcelles). Assurer une meilleure répartition des rôles entre les CT et les services des impôts dans les enquêtes foncières et fiscales et la mise à jour de données fiscales surtout dans un contexte où des impôts et taxes précis sont affectés aux CT et pris en charge par ces dernières
- **Mettre en place d'un système de contrôle interne de la fiscalité locale.** Ce contrôle qui doit être régulier et précis est destiné à prévenir et/ou limiter les risques liés à la gestion de la chaîne fiscale des CT notamment : le détournement d'objectifs, l'inobservation des lois et règlements en matière de fiscalité locale (mise en œuvre des opérations d'assiette et de recouvrement), le défaut d'exhaustivité et de fiabilité des données (physiques, fiscales, budgétaires, comptables, ...). Les contrôles feront l'objet de procédures et intégreront ces différents aspects

❑ **Mesures d'amélioration au plan juridique et organisationnelle**

- Reconsidérer les relations entre les STDE en charge du recouvrement et les CT : Instaurer un partenariat contractuel entre les CT les STDE en charge du recouvrement, notamment les sections préfectorales des impôts : mise en œuvre de protocoles d'accords périodiques définissant les objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière d'émissions et de recouvrement des impôts et taxes et les rôles et responsabilités de chaque partie.
- Mettre à la disposition des acteurs locaux (élus, cadres communaux, ...) un kit de documentation actualisée sur la fiscalité locale et assurer une meilleure diffusion des lois de finances à tous les niveaux.

**Renforcer les capacités d'intervention des services extérieurs des impôts**

- Elaboration et diffusion de manuels de procédures intégrant les points ci-après : gestion des impôts locaux, gestion d'une fiscalité locale de répartition, organisation des relations entre les partenaires de gestion de la fiscalité locale (Communes et CRD, DNI et ses services territoriaux, Directions techniques du Ministère en charge de l'Urbanisme intervenant sur le foncier, etc ), mode de financement des charges induites par le développement urbain
- Mise en œuvre de stages annuels de recyclage ou de formation pour les agents de la DNI. Au regard des déficits identifiés différents modules pourraient être développés dont entre autres : « module système d'informations foncières et gestion de la CFU », « fiscalité des activités du secteur formel », « fiscalité des activités traditionnelles ou informelles », « recouvrement des impôts »
- Développement de directives, notes, circulaires et instructions d'explications ou de clarifications sur l'organisation et la mise en œuvre des travaux d'émissions et de recouvrement en lien avec la loi de finances de l'année et les changements introduits
- **Renforcer les capacités des CT (organisation en lien avec les missions et les potentialités, formation) .**
- **Développer une stratégie de communication pour l'acceptation de l'impôt et l'amélioration du civisme fiscal.**

## 12.2 LES TRANSFERTS SECTORIELS : PASSAGE OBLIGE POUR REUSSIR LA DECENTRALISATION

La lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local notait que « La mise en œuvre du processus de décentralisation est en grande partie liée aux transferts de compétences notamment sectoriels. La décentralisation ne prendra corps, que si les transferts prévus dans le code des collectivités sont opérationnalisés, que les collectivités disposent des moyens de les assurer et qu'elles sont ainsi en mesure d'assurer un maintien et une progression de l'accès des citoyens aux services publics de base et de leur qualité ».

Les transferts sectoriels et leur financement sont un point critique du financement des collectivités. Plusieurs questions se posent :

- L'appréciation du coût des fonctions transférées et des charges récurrentes induites pour les collectivités,
- Les modalités de couverture de ces charges sachant que les ministères concernés ne disposaient pas des ressources suffisantes pour les couvrir,
- L'identification des ressources disponibles dans le secteur et les modalités de leur transfert,
- Les conséquences des transferts pour les services de l'Etat en termes d'attribution, d'organisation et de moyens.

La lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local a indiqué la nécessité de faire secteur par secteur un plan de décentralisation et de déconcentration (plan 2D). Ce plan permettra à chaque secteur d'intégrer les orientations du gouvernement en matière de décentralisation et de revoir en conséquence, ou d'adapter, sa stratégie sectorielle ainsi que les modes opératoires en matière de délivrance de services publics.

Les transferts induisant une nouvelle répartition des responsabilités entre les acteurs dans la délivrance des services publics, il est indispensable d'en tirer les conséquences dans l'allocation des ressources du secteur entre les acteurs concernés. Ce point est un point clé du plan 2D de chaque secteur.

Nous proposons ici des éléments pour définir par secteur une stratégie de transfert de ressources sectorielles. Quatre éléments sont proposés :

- L'appréciation des charges transférées,
- La réallocation des ressources du secteur,
- Les modalités de transferts aux CL,
- Le suivi de l'évolution des besoins et leur couverture.

### Comment apprécier les charges transférées

Le point de départ est la décomposition des compétences transférées par secteur avec la responsabilité de chaque acteur permettant ainsi d'isoler ce qui est de la responsabilité effective des collectivités, ce qui reste aux services de l'Etat et ce qui revient aux usagers et / ou à leurs associations d'usagers. Il s'agit de distinguer les charges liées à l'investissement et les charges récurrentes liées à la fonctionnalité des services.

Les normes sectorielles serviront de base de référence pour la détermination des coûts. Pour ce qui est des investissements, les coûts sont connus et peuvent varier par région. La question est l'écart entre l'existant et la norme (exemple besoin de salles de classes supplémentaires pour atteindre le taux de scolarisation souhaité) et le délai pour le résoudre. Les « costing » OMD avaient approché ces besoins. Pour ce qui est des charges récurrentes, l'appréciation est plus délicate pour tenir compte suivant le secteur des modalités de couverture de ces charges dont la vente de services ou le système de recouvrement de coûts. Il s'agit d'isoler ce qui reste effectivement à la charge de la collectivité et d'estimer en fonction du niveau de service recherché le coût induit pour la collectivité. La difficulté sera là, l'existant est connu et les besoins de financement pour assurer sa fonctionnalité

pourront être approchés. Par contre, l'amélioration du niveau de service souhaitable et possible pour répondre aux normes sectorielles est plus difficile car il dépendra de la volonté de chaque acteur impliqué et de l'accès aux ressources. Néanmoins avec les objectifs de chaque politique sectorielle il est possible d'approcher ces besoins, encore faut-il que ces objectifs soient réalistes.

Concernant la prise en charge des ressources humaines, on revient à la question du partage des responsabilités dans le cadre des transferts qui doit être défini dans le plan 2D de chaque secteur. Il s'agit de définir quel type de personnel reste à la charge de l'Etat ou bascule à la charge de la collectivité. Il a été proposé dans la lettre de politique que, pour les services publics rattachés aux collectivités, l'Etat puisse définir des postes budgétaires alloués à celles-ci et leur transférer en conséquence les montants.

Il est proposé que dans le cadre des plans 2D, chaque secteur développe une matrice des coûts et de leur partage, en s'appuyant sur les costing OMD ainsi que sur les analyses de coûts faits pour cette étude, avec la décomposition suivant :

	Lié à existant	Dont Etat	Dont CL	Dont Usagers	Lié à augment. niveau service*	Dont Etat	Dont CL	Dont Usagers
Investissement par type dont nouveau et réhabilitation								
Coût du personnel par catégorie								
Charges d'entretien courantes								
Charges liées aux réparations importantes								
Autres charges liées à la production de services								

Une projection serait faite sur 10 ans ainsi qu'un calcul annuel.

#### Comment opérer une réallocation des ressources du secteur

Un état des ressources de chaque secteur concerné est à faire en tenant compte du budget du ministère, des budgets additionnels des projets et programmes, des ressources générées par la production du service et des apports des autres acteurs (collectivités, parents d'élèves...).

L'analyse du budget des ministères permettra d'isoler ce qui est prévu en termes d'investissement pour des réalisations maintenant de compétence communale et de réorienter ces fonds vers les collectivités. Concernant les budgets destinés aux interventions en appui à la fonctionnalité des services, le même travail pourra être fait, pour autant que les lignes budgétaires soient suffisamment précises.

Une grande partie des fonds d'intervention au niveau sectoriel est avant tout dans les projets et programmes. C'est une révision de la stratégie et des modes opératoires de ces programmes qui est nécessaire pour tenir compte de la décentralisation. A partir de cette révision, la réallocation des ressources peut être opérée.

Il s'agira de voir ce qui devra être transféré directement à la collectivité et, suivant les cas, ce qui sera directement transféré à l'organe de gestion du service. Cette réallocation devra certainement tenir compte des disparités spatiales afin de tenter de les corriger.

Ce travail d'analyse et de réallocation devrait se faire en impliquant à côté du ministère sectoriel concerné le ministère des finances, le ministère en charge de la décentralisation, les représentants des élus et ceux des usagers.

#### Comment transférer les financements

La proposition est de différencier le transfert des subventions pour la couverture des charges récurrentes du transfert des subventions pour l'investissement.

- Les subventions pour l'investissement passeraient par le FDL,
- Les subventions pour couvrir une partie des charges récurrentes resteraient de la responsabilité de ministères sectoriels qui opéreraient les transferts de leurs budgets sur les comptes des CL via le Trésor.

Concernant la part investissement, celle-ci pourrait prendre la forme dans le FDL de guichet spécifique. Ce guichet spécifique traduit (i) l'effort de l'Etat dans un secteur en incitant les collectivités à investir dans ce domaine et (ii) le respect des prérogatives de la CL. Il est aussi possible de cibler ces guichets sectoriels pour une période donnée sur des régions qui ont des retards importants à combler en termes d'équipements dans ce secteur. C'est un moyen de lutter contre les inégalités spatiales.

#### Comment suivre l'évolution des besoins et leur couverture

Il est suggéré de mettre en place une commission pluri-acteurs en charge du suivi des finances locales. Elle comprendrait :

- Ministères sectoriels concernés par les transferts
- Ministère des finances
- Ministère en charge de la décentralisation
- Représentants des collectivités
- Représentant des associations d'usagers

Cette commission devrait être rattachée à l'organe de pilotage du processus de décentralisation et en être un élément clé.

Cette commission analyserait annuellement l'état des finances des collectivités locales, l'état des transferts de l'état, les ressources issues de la fiscalité, le niveau de couverture des charges. Elle ferait des propositions au gouvernement sur le niveau des transferts financiers à opérer au profit des collectivités.

### **13 PROPOSITION DE PLAN DE MISE EN ŒUVRE**

---

La mise en place du FDL s'opérerait en deux phases. La première phase concerne la validation de l'outil aux niveaux des instances politiques et des partenaires potentiels du FDL ainsi que l'instruction opérationnelle pour préparer les outils techniques et financiers nécessaires au lancement du FDL.

La deuxième phase se traduirait par l'opérationnalisation du FDL avec la mise en place de la structure et du Fonds, puis l'octroi des premiers droits de tirage après dépôt et analyse des premiers dossiers.

Ce processus se déroulerait entre huit et quatorze mois en fonction de la réactivité des instances en charge de mettre en place le FDL.

### 13.1 PHASE DE VALIDATION ET D'INSTRUCTION

Cette phase comporte une étape de validation de l'outil au niveau des instances décisionnelles et une étape d'instruction opérationnelle.

#### L'étape de validation du FDL

Le choix retenu pour la conception du FDL et de l'EPA qui va le gérer est le résultat d'un travail d'étude et de partage avec les principaux acteurs de la décentralisation. L'atelier des 13 et 14 octobre 2011 a permis d'opérer et de valider les choix. Il reste maintenant à ce que cette validation soit entérinée par les instances décisionnelles nationales. A cet effet, il est nécessaire de s'assurer de l'adhésion du Ministère des finances ainsi que de la Primature et de la Présidence. Pour ce faire, sur le court terme, les actions suivantes sont à mener sous le leadership du MATD :

- Validation au niveau des instances nationales :
  - o Présentation au Ministère des finances
  - o Présentation à la Primature et à la Présidence
- Discussion avec l'Association des maires
- Discussions avec les partenaires techniques et financiers.
- Formalisation du FDL par un décret.

Il s'agit donc de matérialiser rapidement le consensus fort qui s'est fait lors des travaux et de l'atelier. Ce travail est à mener en décembre 2011. Seul le décret serait pris début 2012 suite aux travaux techniques lors de l'instruction opérationnelle.

#### L'étape d'instruction opérationnelle

Une fois les orientations validées par les autorités nationales, un travail d'instruction est à mener pour préciser les aspects organisationnels, les procédures ainsi que les aspects financiers. Les actions suivantes seraient conduites.

- Sur le plan organisationnel :
  - o Rédaction du projet de décret,
  - o Définition du plan d'organisation et d'effectif et coût de l'EPA,
  - o Rédaction du manuel de procédure du FDL,
  - o Liste du matériel à acquérir.
- Sur le plan financier :
  - o Validation des coûts de fonctionnement et couverture des charges de l'EPA,
  - o Mobilisation des ressources internes et externes,
  - o Passation des conventions de financement avec les PTF,
  - o Ouverture des comptes afférents au Trésor,
  - o Inscription dans loi des finances des dotations pour fonctionnement EPA et abondement FDL (pour 2013, sauf si loi modificative en cours d'année).

Ces travaux s'étaleraient sur six mois au cours du premier semestre de 2012.



### 13.2 PHASE D'OPERATIONNALISATION

L'opérationnalisation du FDL se traduira d'abord par l'installation des équipes, l'information des collectivités puis par le démarrage de l'octroi des premiers droits de tirage suivi par l'instruction des premiers dossiers.

#### L'étape d'installation

- Sur le plan organisationnel et RH
  - o Désignation des membres du Conseil d'Administration,
  - o Recrutement sur concours du personnel,
  - o Achat des équipements et identification des bâtiments des antennes,
  - o Formation du personnel.
- Sur le plan adoption des règles du jeu
  - o Réunion du CA de l'EPA FDL, adoption des critères pour le calcul des dotations et définition des premières dotations, adoption du manuel de procédures,
- Sur le plan technique
  - o Affinement des outils dont production de mercuriales, plans types, DAO types...
  - o Identification des prestataires pour l'appui aux collectivités (bureau études/contrôle, maître d'œuvre).
- Sur le plan des antennes régionales
  - o Installation des équipes régionales,
  - o Constitution des comités d'octroi régionaux.
- Sur le plan financier
  - o Abondement du / des comptes FDL.
- Sur le plan information des collectivités
  - o Campagne via radios et journaux pour expliquer l'objet du FDL et conditions d'accès,
  - o Production d'un guide à destination des élus et diffusion,
  - o Mise en place des centres de documentation dans les antennes.

Cette étape se déroulera au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2012.

#### L'étape d'exécution

- Notification aux Collectivités de leurs droits de tirage,
- Transfert des dotations d'appui technique,
- Réception des premières demandes,
- Instruction des demandes et échanges avec les équipes des collectivités,
- Réunion des premiers comités d'octroi régionaux,
- Déblocage des premiers fonds,
- Réalisation des projets et suivi.

Cette étape pourra débuter au cours du dernier trimestre 2012 avec un objectif de décaissement des premières tranches au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2013.

Le chronogramme indicatif est donné ci-après. La période indicative jusqu'au décaissement des premiers fonds s'étale sur 14 mois par souci de prudence sur les délais.

Il n'est pas inutile de rappeler que, parallèlement un travail est à faire :

- sur la réforme de la fiscalité locale,
- sur les transferts sectoriels et l'élaboration de plan de déconcentration et de décentralisation par secteur.

Chronogramme indicatif pour la mise en place du FDL	2011	2012												2013			
	M12	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M1	M2	M3	M4
<b>1- Phase de validation et d'instruction</b>																	
<b>1.1 - Etape de validation du FDL</b>																	
o Validation au niveau des instances nationales :																	
o Discussion avec l'Association des maires																	
o Discussions avec les partenaires techniques et financiers.																	
o Formalisation du FDL par un décret.																	
<b>1.2 - Etape d'instruction opérationnelle</b>																	
- Sur le plan organisationnel :																	
o Rédaction du projet de décret,																	
o Plan d'organisation et d'effectif et coût de l'EPA,																	
o Rédaction du manuel de procédure du FDL,																	
o Identification des bâtiments pouvant abriter les antennes,																	
o Liste du matériel à acquérir.																	
- Sur le plan financier :																	
o Validation des coûts de fonctionnement et couverture des charges de l'EPA,																	
o Mobilisation des ressources internes et externes,																	
o Passation des conventions de financement avec les PTF,																	
o Ouverture des comptes afférents au Trésor,																	
o Inscription dans loi des finances des dotations pour fonctionnement EPA et abondement FDL (pour 2013, sauf si loi modificative en cours d'année).																	
<b>2- Phase d'opérationnalisation</b>																	
<b>2.1 - Etape d'installation</b>																	
- Sur le plan organisationnel et RH																	
o Désignation des membres du Conseil d'Administration																	
o Recrutement sur concours du personnel																	
o Achat des équipements et identification des bâtiments des antennes																	
o Formation du personnel																	
- Sur le plan adoption des règles du jeu																	
o Réunion du CA de l'EPA FDL, adoption : critères, 1ères dotations, procédures																	
- Sur le plan technique																	
o Affinement des outils dont production de mercuriales, plans types, DAO types...																	
o Identification des prestataires pour l'appui aux collectivités (bureau études/contrôle, maître d'œuvre)																	
- Sur le plan des antennes régionales																	
o Installation des équipes régionales																	
o Constitution des comités d'octroi régionaux																	
- Sur le plan financier																	
o Abondement du / des comptes FDL																	
- Sur le plan des collectivités																	
o Campagne via radios et journaux pour expliquer l'objet du FDL et conditions d'accès																	
o Production d'un guide à destination des élus et diffusion,																	
o Mise en place des centres de documentation dans les antennes.																	
<b>2.2- Etape d'exécution</b>																	
o Notification aux Collectivités de leurs droits de tirage																	
o Transfert des dotations d'appui technique																	
o Réception des premières demandes,																	
o Instruction des demandes et échanges avec les équipes des collectivités,																	
o Réunion des premiers comités d'octroi régionaux,																	
o Déblocage des premiers fonds,																	
o Réalisation des projets et suivi.																	

