



Coopération Guinée/France – FSP 2011-8



MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION

MANUEL DU PARTICIPANT

Atelier de formation-action des élus et des cadres des structures déconcentrées et décentralisées des Préfectures de Kindia et Mamou

Thèmes :

1. La préparation et l'exécution du budget des communes.
2. La mobilisation des ressources financières des communes.

Animé par:

- M. Abdoulaye DOUMBOUYA, DNDL.
- M. Mouctar DIALLO, DND.

Août/Septembre 2015

MODULE N°1 : LA PRÉPARATION ET L'EXÉCUTION DU BUDGET COMMUNAL

PRÉAMBULE

Depuis leur mise en place, les collectivités locales guinéennes, Communes rurales et urbaines, jouissent d'une autonomie financière devant servir d'élément moteur pour un développement socio-économique harmonieux et participatif encadré par le code des collectivités locales adopté en 2006.

Cet objectif de développement économique et social à la base ne peut néanmoins aboutir que si les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes mais aussi et surtout d'un système de gestion financière, budgétaire et comptable à la fois efficace et transparent. L'atteinte de cet objectif nécessite donc des normes de travail, des outils de gestion, ainsi que la formation des agents chargés de leur utilisation pour que ces outils soient des instruments privilégiés d'exécution, de suivi et de contrôle des programmes de développement des collectivités locales.

Le constat actuel montre que la majorité des agents et responsables des CR et CU n'ont pas la maîtrise des procédures de gestion comptable et financière. Une des conséquences visibles est le retard de l'élaboration des documents comptables et de gestion limitant ainsi dans le temps l'action des collectivités du fait des contraintes budgétaires.

Ces difficultés rendent nécessaires le renforcement des capacités par la formation de ceux qui ont la charge d'assurer, de superviser ou de contrôler la gestion comptable et financière des collectivités locales. C'est l'objet de ce module spécifique.

CHAPITRE I : PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

Les Communes Rurales (CR) et Urbaines (CU), en tant que collectivités locales, sont régies par le droit public. L'organisation, le fonctionnement et le financement des CR/CU sont fixés par :

- Le code des collectivités locales;
- Le code général des impôts ;
- Le règlement général sur la comptabilité publique ;
- la nomenclature budgétaire et comptable ;
- le code minier en vigueur.

La gestion des CR/CU est assurée par deux organes :

- L'organe délibérant (Le Conseil communal) – composé de membres élus au suffrage universel direct ;
- L'organe exécutif – composé du Maire (l'autorité exécutive) et des Maires adjoints.

Le système budgétaire et comptable des CR/CU est régi par les textes ci-après :

- Le code des collectivités locales ;
- Le Décret D/2000/61/PRG/SGG du 9 août 2000 relatif à la « révision du règlement général sur la comptabilité publique » (modifie le Décret 91/032/PRG/SGG du 26 janvier 1991) ;
- Le Décret n°026/PRG/SGG/92, portant institution de la nomenclature budgétaire et du plan comptable des Collectivités décentralisées;
- L'Arrêté conjoint no 1217/MATD/MDB.

La comptabilité des CR/CU comprend :

- La comptabilité administrative tenue par le Maire;
- La comptabilité de gestion assurée par le Receveur communal.

1. Principes budgétaires :

Définition du budget :

Le budget est un acte par lequel sont prévues et autorisées dans un document unique les recettes et les dépenses annuelles de la commune.

Le budget permet d'assurer le fonctionnement régulier des services relevant de la Commune et de financer le programme de développement.

La période budgétaire des Communes correspond à l'année civile : elle va du 1er janvier au 31 décembre de la même année.

Le budget des Communes ou acte de prévisions et d'autorisations des recettes et des dépenses est élaboré, arrêté et exécuté conformément aux Lois et Règlements en vigueur.

Le budget des Communes est fortement dépendant du programme d'activités initiées par les districts et acceptées par eux. L'efficacité du processus budgétaire dépendra donc de la qualité de la programmation de ces activités dans le temps. L'élaboration du budget doit prendre en compte la spécificité et les conditionnalités des bailleurs de fonds qui financent tout ou partie des activités des Communes.

La Commune, à cause de son statut juridique, est soumise aux principes généraux du droit budgétaire applicable aux organismes de droit public.

Il s'agit des principes suivants :

a) Principe de l'annualité :

Le budget doit être voté chaque année et pour un an. Exceptions :

- *La journée complémentaire* : prolongement de la journée comptable du 31 décembre jusqu'au 31 janvier de l'année budgétaire qui commence ;
- *Les douzièmes mathématiques provisoires* : en cas de non adoption et approbation du budget jusqu'au 31/12, l'Autorité exécutive est en droit de mettre en recouvrement les recettes et de mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget précédant, à raison d'un douzième (1/12) par chapitre et par mois.
- les programmes pluriannuels d'investissement dont les budgets vont au-delà du cadre annuel.

Le principe de l'antériorité veut que le budget soit voté avant le 1^{er} janvier de l'exercice au cours duquel il sera exécuté.

b) Principe de l'universalité :

Ce principe signifie que le budget doit comporter l'intégralité des produits et des charges sans compensation. Les produits et les charges sont inscrits pour leur montant brut et non pour le net.

Ce principe comporte deux aspects:

- **la règle de la non affectation des recettes** en vertu de laquelle l'ensemble des recettes encaissées doit se fondre en une seule masse couvrant sans distinction de nature ou d'origine l'ensemble des dépenses ;
- **la règle du produit brut**, selon laquelle les prévisions de recettes et de dépenses sont inscrites au budget pour leur montant brut ; ce qui exclut toute possibilité de compensation entre recettes et dépenses pour faire apparaître les soldes.

La règle du produit brut s'applique entièrement aux collectivités locales. Par contre, l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses est autorisée en matière d'investissement. A titre d'exemples nous pouvons citer :

- dons et legs avec affectation particulière ;
- fonds de concours et d'aide d'organismes internationaux ;

- certaines subventions également rentrent dans ce cadre, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement.

c) Principe de l'unité budgétaire :

Le principe de l'unité budgétaire signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être récapitulées dans un document unique.

Ce principe garantit l'exhaustivité de l'information financière destinée à l'organe délibérant (le conseil). L'unité budgétaire permet au conseil d'avoir immédiatement une idée précise de la situation financière de la Commune et de contrôler efficacement les activités de l'organe exécutif. Exceptions au principe :

- Les budgets annexes (services des eaux, centres de santé, Services d'assainissements, service d'hygiène publique, etc.) ;
- Le budget supplémentaire et les décisions modificatives ;

d) Principe de la spécificité des crédits budgétaires :

Ce principe exige la présentation des charges par chapitre, article et paragraphe où les crédits sont spécialement affectés à un service donné en vue d'une opération déterminée.

e) Principe de l'équilibre budgétaire :

En vertu de ce principe, l'ensemble des produits doit couvrir l'ensemble des charges : le total des recettes doit être égal au total des dépenses tant en fonctionnement qu'en investissement.

f) Principe de la hiérarchie des dépenses :

Les dépenses sont classées en fonction de leur importance en deux types : les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

i. Les dépenses obligatoires

Les dépenses obligatoires le sont par une Loi parce qu'elles répondent à certains critères définis par le législateur. L'article 474 du Code des collectivités locales dresse la liste des dépenses obligatoires:

> Dépenses de fonctionnement :

1. L'entretien du bâtiment administratif principal ou, si la collectivité locale n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle en tenant lieu ;

2. Les frais de bureau et d'impression pour les services de la collectivité locale, les frais de conservation des archives locales et du recueil des actes administratifs de la collectivité et de la préfecture, les frais de bibliothèque, les frais d'abonnement au Journal officiel de la République et de conservation des journaux officiels ;
3. L'indemnité de représentation du Maire et des Maires adjoints et les indemnités de sessions des membres du conseil;
4. Les frais de formation des élus et du personnel, dans la mesure où ils ont fait l'objet de délibération par le Conseil ;
5. La rémunération, les cotisations de sécurité sociale et de retraite du personnel permanent de la collectivité ;
6. Les traitements et autres frais du personnel de la police locale;
7. Les frais d'état civil et de fourniture des cahiers de village ;
8. Les frais d'entretien du domaine de la collectivité ;
9. Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ;
10. Les dépenses d'entretien des voies locales ;
11. Le prélèvement destiné au fonds d'amortissement des équipements et du mobilier ;
12. Les dépenses des services d'hygiène et de santé publique, incluant la lutte contre les vermines ;
13. Les dépenses des services publics de la collectivité locale légalement établies ;
14. Les dépenses de poste, de téléphone, d'eau, d'électricité, de carburant, de lubrifiant, d'entretien et d'assurance des véhicules de la collectivité locale ;
15. L'amortissement et les intérêts de la dette ;
16. Tout autre prélèvement ou contribution établi par les lois sur les biens et revenus de la collectivité.

> Dépenses d'investissement :

1. Les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissement ou de développement ayant fait l'objet de délibération par le Conseil local;
2. La participation au financement des projets locaux proposés par la collectivité locale et adoptés par le Conseil local ;
3. Le remboursement des emprunts.

ii. Les dépenses facultatives :

Cette catégorie de dépenses est laissée à l'initiative du conseil délibérant et ne fait l'objet

d'aucune énumération limitative. Sont facultatives, toutes les dépenses non inventoriées à l'article 474 du Code des Collectivités Locales (CCL). Il convient de noter que les dépenses ne sont possibles que si les ressources existent.

2. Procédure d'élaboration du budget :

a) Acteurs chargés de l'élaboration :

Les acteurs suivants participent à l'élaboration du budget des CL:

- Le Maire ;
- Le Secrétaire Général;
- Le Receveur
- Les délégués des districts composant la Commune Rurale ;
- Les animateurs villageois (AV) qui sont chargés de susciter et de collecter les besoins à la base ;
- Les services déconcentrés et décentralisés notamment ceux chargés de la collecte des impôts et taxes ;
- Les ONG ou bailleurs de fonds intéressés au développement des Communes.

b) Calendrier d'élaboration du budget :

Le processus d'élaboration du budget annuel doit être totalement achevé avant le début de l'exercice budgétaire pour ne pas bloquer le fonctionnement de la Commune et permettre l'engagement des dépenses budgétisées.

Au cours d'un exercice budgétaire donné, le processus d'élaboration du budget de l'exercice suivant doit donc être lancé suffisamment tôt pour pouvoir être terminé à une date permettant son examen et son adoption dans les délais réglementaires par le Conseil Communal et l'autorité de tutelle.

Le budget de la Commune est soumis au Conseil Communal avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède celle pour laquelle est préparé le budget. A la fin de chaque exercice, le Maire de la Commune, assisté des membres du bureau exécutif, établit un rapport d'exécution du budget et l'état des inventaires. Ces documents doivent être approuvés avant le 31 décembre.

Voici ci-dessous, à titre indicatif, le calendrier de préparation du budget.

Etapes du processus	Dates limites
Instructions préparatoires du budget aux Districts	1^{er} juin
Propositions budgétaires des districts	30 septembre
Consolidations budgétaires par le bureau exécutif	30 octobre
Vote des propositions de budget par l'organe délibérant	Fin décembre

c) Instructions préparatoires du budget :

Les instructions préparatoires ont pour objectif d'aider les différentes parties prenantes à mieux préparer le budget annuel. Elles sont élaborées et transmises sous la forme de note de service préparées par l'organe exécutif.

Avant le début de chaque exercice budgétaire, le Ministre en charge du budget procède à l'élaboration d'une série de textes financiers relatifs à la préparation, l'approbation, l'exécution et au contrôle du budget à l'intention des ordonnateurs des collectivités locales. Au vu de ces différents textes, le Maire constitue la commission budgétaire et dresse le programme de préparation et de proposition du projet du budget.

d) Propositions budgétaires :

Chaque district et la Commune préparent séparément leurs propositions de budget :

- En veillant au respect des règles d'évaluation avec l'appui selon les cas du Secrétaire Général (SG) ou des AV,
- En ne considérant que les rubriques de dépenses autorisées.

En ce qui concerne ce dernier point ; il convient de tenir compte :

- Des indemnités et primes spéciales accordées aux élus et aux cadres ;
- Les actions retenues et planifiées ou des biens ou équipements accordés aux CL par l'Etat, les partenaires au développement, les ressortissants ;
- De la participation en nature des populations.

Le projet de budget comprend nécessairement deux sections : la section INVESTISSEMENT et la section FONCTIONNEMENT et chaque section comprend deux parties essentielles : une partie **recettes** et une partie **dépenses**. Seront annexés au budget tous les documents juridiques et comptables pouvant faciliter la compréhension (PDL, échéancier de remboursement des dettes,

état des salaires, etc.)

Les propositions relatives au budget doivent parvenir au Maire de la Commune ou à la Commission budgétaire dans un délai raisonnable de (8) jours pour permettre leur consolidation. Les services déconcentrés de l'Etat ou un consultant extérieur, les AV peuvent appuyer les Districts et la Commune dans le processus de préparation budgétaire.

e) Consolidation des propositions :

Les propositions budgétaires sont transmises à la Commission budgétaire ou au Secrétaire Général qui en assure la centralisation ou la consolidation. Il procède aux vérifications d'usage et corrige, en cas de besoin, les données reçues après consultation des auteurs.

A ce stade, la Commune pourrait avoir besoin des services d'un Consultant agréé en la matière et doté d'outil informatique permettant de monter et produire un budget conforme aux attentes.

f) Examen du budget primitif :

Le Secrétaire Général (SG), la commission budgétaire composée des services d'assiette et éventuellement les services financiers de la préfecture ou le consultant sélectionné procèdent à l'examen et à l'analyse de tous les éléments d'information pris en compte dans l'évaluation des charges et produits du budget en cours d'élaboration.

Ensuite le budget est soumis au vote du Conseil délibérant.

g) Le vote du budget :

Les articles 389 et 390 du Code Collectivités Locales énoncent : Le budget de la collectivité locale, accompagné du programme d'investissement de l'année pour laquelle le budget est préparé et d'un rapport de présentation, est proposé par l'autorité exécutive locale et voté par le Conseil de la collectivité.

Un débat a lieu en Conseil local sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article 112.

Le budget est voté en équilibre réel par le conseil et approuvé par l'autorité de tutelle avant le 31 décembre.

Il est voté par section, partie, chapitre, article et éventuellement par paragraphe.

Un prélèvement obligatoire sur les recettes de fonctionnement est affecté aux dépenses d'investissement.

Après adoption par le conseil, le budget accompagné de l'acte de délibération est transmis à l'autorité de tutelle par l'ordonnateur dans les 15 jours qui suivent le vote.

h) Approbation du budget :

L'autorité exécutive locale transmet le budget adopté au représentant de l'État dans la préfecture ou à son délégué, dans les meilleurs délais et au plus tard dans les quinze jours qui suivent le vote. L'autorité de tutelle dispose de huit (8) jours francs à compter de la date de dépôt du budget.

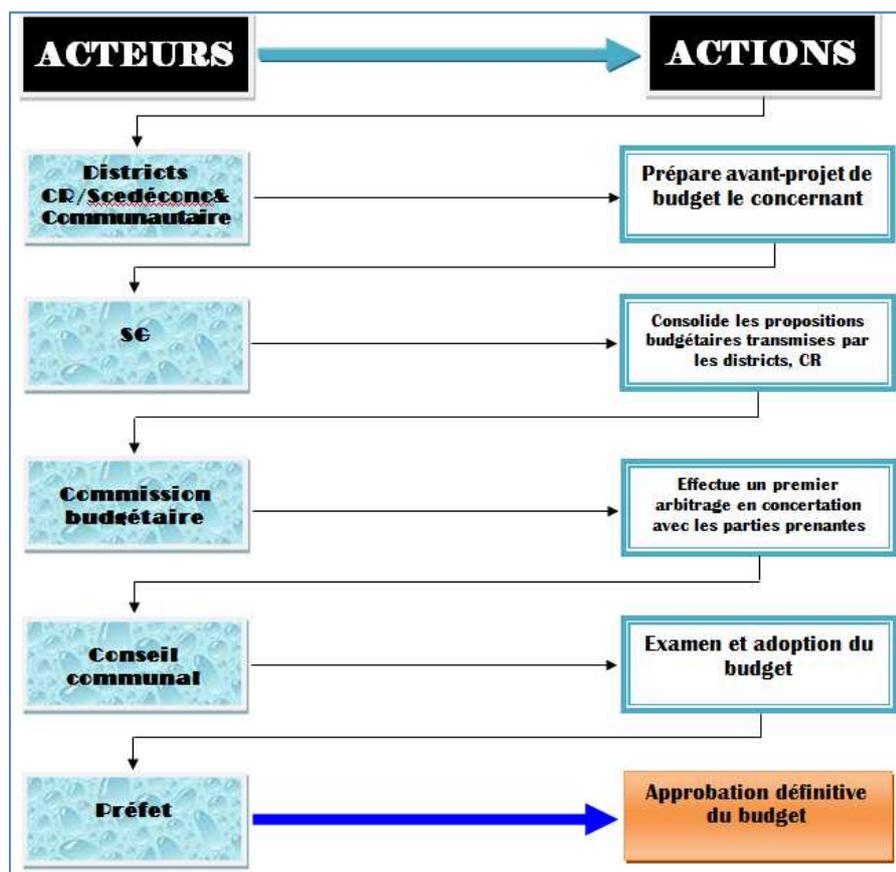
L'autorité de tutelle peut inviter le conseil à modifier ou compléter le budget dans les cas ci-après :

- Lorsque le budget n'est pas établi conformément à la loi ;
- Lorsqu'une ou plusieurs dépenses obligatoires n'ont pas été inscrites;
- Lorsque les crédits ouverts pour faire face aux dépenses obligatoires sont insuffisants ;
- Lorsqu'il apparaît qu'il y a une surestimation des recettes ou une sous-estimation des dépenses.

L'approbation du budget doit être matérialisée par un acte réglementaire pris par l'autorité de tutelle. Il s'agit d'une décision d'approbation du budget. C'est seulement après cette approbation que l'exécution du budget peut commencer.

i) Schéma graphique du processus budgétaire :

Le processus décrit aux paragraphes précédents est illustré par le schéma ci-dessous :



j) Révision budgétaire :

Un budget est toujours un acte de prévision reposant sur des estimations d'activités et de coûts à court terme. La réalisation des activités et programmes et l'exécution du budget, aboutissent donc souvent à des écarts entre les prévisions budgétaires initiales et les réalisations. Ces écarts proviennent de différences positives ou négatives sur les coûts de réalisation et/ou les volumes d'activités. Les écarts ainsi constatés peuvent conduire à entreprendre une révision budgétaire visant à ajuster les crédits ouverts aux coûts et aux activités à mener.

En effet, les révisions budgétaires sont nécessitées par l'évolution des conditions qui influent les données de recettes et de dépenses. La révision peut être faite à la hausse ou à la baisse des prévisions initiales. Le Conseil Communal est compétent pour décider de cette révision dans les limites des Lois et règlements en vigueur applicables aux Communes.

Les budgets révisés sont soumis à l'Autorité de Tutelle pour approbation dans les mêmes conditions que les budgets initiaux.

3. Procédure d'exécution du budget

L'exécution du budget des collectivités locales est soumise au principe de la séparation de fonction de l'ordonnateur et du comptable.

L'autorité exécutive locale agit à titre d'ordonnateur. Il est personnellement responsable de la gestion des crédits de la collectivité. Il lui est interdit de manier les fonds.

L'autorité exécutive locale peut déléguer ses fonctions d'ordonnateur dans les limites autorisées par le Conseil local et sous les conditions déterminées par les lois et règlements.

Le Receveur de la Commune agit à titre de comptable public. Il est seul responsable de la gestion matérielle des fonds inscrits à la comptabilité de la collectivité. Il est soumis aux règles et procédures régissant la comptabilité publique.

Le Receveur de la Commune est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'encaisser les recettes et de payer les dépenses ordonnancées dans la limite des crédits autorisés.

Est réputé comptable de fait toute personne qui effectue, sans y être habilitée par une autorité compétente, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de fonds ou valeurs appartenant à la collectivité.

Les gestions de fait entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes et sont jugées comme elles. Toute personne déclarée gestionnaire de fait peut être condamnée en plus pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

L'exécution du budget comporte deux phases essentielles à savoir :

La phase administrative au cours de laquelle est prise la décision de recouvrer une recette ou d'effectuer une dépense ;

La phase comptable au cours de laquelle la recette est recouvrée ou la dépense est effectuée.

Ces deux phases fondamentales sont confiées à deux catégories d'agents distincts qui sont : l'ordonnateur (le Maire) et le comptable public (Le Receveur).

a) Exécution des recettes :

La procédure générale d'exécution des recettes publiques comporte trois opérations successives en deux phases : le recensement/révision, la mise en recouvrement et le recouvrement lui-même. Les deux premières sont attribuées à l'ordonnateur (phase administrative) la dernière est réservée au Receveur de la Commune (phase comptable).

i. La phase administrative :

Exécution des recettes fiscales

La Direction Nationale des Impôts est chargée à travers ses services déconcentrés (sections préfectorales des impôts) aux vues des déclarations des contribuables, des règles d'assiette

et d'une manière générale de la réglementation contenue dans le code général des impôts, de liquider l'impôt: c'est-à-dire de calculer la somme due par chaque contribuable au titre de chaque imposition.

Une fois la liquidation effectuée, les services fiscaux procèdent à l'homologation qui donne force exécutoire aux votes. L'homologation donne force exécutoire aux rôles qui deviennent ainsi des ordres de recettes. Mais ces rôles (ou ordres de recettes) ne sont opposables aux contribuables que lorsqu'ils sont visés par l'ordonnateur (le Maire).

Exécution des recettes non fiscales

Elles sont recouvrées au comptant par l'établissement d'un ordre de recette ou d'un ordre de régularisation.

Les opérations effectuées par l'ordonnateur :

> Le recensement/révision :

Le recensement/révision consiste en la constatation et en la liquidation des droits relatifs aux recettes de la commune rurale.

Les recettes publiques ont pour origine les créances qui résultent de l'application des lois, règlements, décisions de justice ou conventions à certains faits : acquisition d'un revenu, achat ou vente d'un bien, bénéfice de l'exécution d'un service public. Les ordonnateurs ne les créent donc pas ; ils n'entrent en action que pour les constater et les liquider.

- **La constatation des droits** est une opération à la fois matérielle et juridique. Elle consiste à s'assurer de la réalité des faits générateurs de créances publiques, mais aussi de leur inclusion dans le champ d'application des dispositions juridiques d'où résultent ces créances. Ainsi, assoir l'impôt consiste à s'assurer de l'existence de certains revenus ou de certaines affaires, mais aussi de leur assujettissement à la loi fiscale.
- **La liquidation des droits** consiste à arrêter le montant des créances publiques en rapportant aux faits constatés les tarifs établis par les dispositions juridiques. Ainsi, liquider l'impôt consiste à rapporter le montant constaté des revenus ou affaires imposables aux barèmes édictés par la loi fiscale.

Ces deux opérations préparatoires de l'émission ultérieure d'un ordre de recettes sont complémentaires.

La constatation et la liquidation des créances publiques sont attribuées aux ordonnateurs. Néanmoins, cette attribution nécessaire n'est pas exclusive. La constatation et la liquidation peuvent être faites par des agents administratifs qui ne sont pas ordonnateurs. Ainsi, les impôts sont assis et liquidés par les fonctionnaires des services fiscaux. Mais ces constatations et liquidations ne deviennent opposables aux contribuables que lorsqu'elles sont approuvées par l'ordonnateur (le Maire).

Cela se matérialise par une décision prise par le Maire.

C'est dans ce cadre que le code des collectivités locales en ses articles 453 et 454 stipule : les rôles des recettes partagées émis par les services centraux de l'Etat sont transmis aux collectivités locales concernées par le service central émetteur, en même temps qu'ils sont transmis aux services déconcentrés chargés d'effectuer leur recouvrement.

Les rôles des recettes partagées émis par les services déconcentrés de l'Etat sont confectionnés conjointement par le service déconcentré compétent et par le service compétent ou le délégué de la commune.

Tous les rôles de recettes partagées sont arrêtés par le représentant de l'Etat dans la Préfecture et visés par l'autorité exécutive locale (le Maire).

> La mise en recouvrement :

Les créances font l'objet d'établissement d'ordres de recettes émis par l'ordonnateur. Les ordres de recettes sont récapitulés dans des bordereaux établis en trois exemplaires et transmis au Receveur pour recouvrement.

ii. La phase comptable :

La phase comptable se traduit par les encaissements des droits communaux sur délivrance de quittances. Les recettes fiscales sont émises et recouvrées par les services des impôts en collaboration avec la Commune. Le Receveur communal procède alors à l'encaissement de la quote-part de la Commune qui est déterminée par simple application de la clé de répartition au montant total recouvré d'une ressource dont la produit est partagé.

Le recouvrement des droits et encaissements des recettes sont effectués par des versements en espèces, remise de chèque bancaire ou encore par virement à un compte ouvert au nom de la commune.

Les opérations effectuées par le comptable

Le recouvrement est assuré par le Receveur à qui sont transmis les ordres de recettes. Il est réalisé selon les étapes suivantes :

> La prise en charge :

Les fonctions de Receveur, en recettes, commence par la prise en charge des ordres de recettes dont il doit réaliser le recouvrement.

Cette prise en charge peut se faire de deux façons :

- La constatation dans les écritures du receveur de la réception des ordres de recettes émis et transmis à lui par l'ordonnateur ;
- La mise en recouvrement des créances constatées par des titres permanents (baux, contrats, titres de propriété, ...) dont le comptable est lui-même dépositaire. Il lui incombe

alors de veillez à la mise en recouvrement, en sollicitant de l'ordonnateur, au besoin, l'émission des ordres de recettes nécessaires.

Avant la prise en charge des ordres de recettes, le Receveur doit exercer un contrôle sur leur régularité. Ce contrôle porte sur :

- La validité de l'autorisation à percevoir ;
- La validité de la mise en recouvrement.

Selon l'article 415 du code des collectivités locales, le comptable de la collectivité n'exécute un ordre de recette qu'après avoir contrôlé sa régularité, sa validité ainsi que la qualité de l'ordonnateur.

> **Le recouvrement proprement dit**

Le Receveur doit faire sous sa responsabilité toute diligence nécessaire pour que les créances publiques prises en charge par lui soient recouvrées.

Les recettes publiques donnent lieu, en règle générale, à une tentative de recouvrement à l'amiable suivie, en cas d'échec, de recouvrement forcé.

Toutefois, le versement de certaines recettes peut être, par dérogation à la procédure normale, antérieur à l'émission d'ordre de recettes.

C'est notamment :

- Les recettes perçues avant liquidation (les avances ou provisions, les acomptes) ;
- Les recettes perçues au comptant (la perception au comptant par le comptable, les régies de recettes).

D'une manière générale, toutes les recettes s'exécutent par l'émission d'ordres de recettes. Les recettes encaissées par le comptable avant émission sont régularisées suite à un état d'encaissement transmis à l'ordonnateur par le comptable.

Les ordres de recettes doivent être émis dès que les droits de créances de la collectivité sont constatés et liquidés.

Ces droits sont matérialisés par :

- Des baux, contrats, jugements ;
- Des états de recouvrement émis par l'ordonnateur indiquant la qualité des débiteurs, la nature des produits, les bases et les décomptes de la perception ;
- Des relevés justificatifs dressés par l'agent qui a procédé au recouvrement et certifiés par l'ordonnateur lorsque le recouvrement coïncide avec la constatation des droits (cas des régies de recettes) ou pour les recouvrements d'impôts et de taxes encaissés par le comptable ;
- Des relevés et états détaillés, établis par le comptable, pour les recettes perçues avant émission d'ordres (impôts et taxes, dotations, subventions,...).

Le modèle d'ordre de recettes comporte quatre (4) volets détachables, servis simultanément au moyen de feuilles auto carbonées.

Il existe des ordres de recettes collectifs tels que les droits de place.

Les ordres de recettes sont récapitulés sur un bordereau établi en triple exemplaires aux destinataires suivants :

- Un exemplaire est conservé par le comptable, classé dans l'ordre chronologique ; ces exemplaires forment le livre des émissions budgétaires ;
- Un exemplaire pour être joint au compte de gestion ;
- Un exemplaire pour les services de la collectivité où ils doivent être classés dans l'ordre chronologique.

Les bordereaux d'ordre de recettes doivent reproduire certaines indications portées sur les ordres de recettes qu'ils récapitulent :

- La désignation du débiteur aussi précise que possible, pour éviter toute hésitation sur son identité et faciliter la tâche de l'agent du recouvrement ;
- La date d'émission ;
- Le numéro de l'ordre de recettes, le numéro d'ordre donné à chacun est pris dans une série ininterrompue commencée au numéro 1 au début de chaque exercice ;
- L'imputation désignée par le numéro de l'article budgétaire ;
- Le montant de la somme à recouvrer.

Le comptable du trésor est le seul chargé de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui lui sont transmis par l'ordonnateur.

Il peut également être amené à encaisser certaines recettes au comptant, en l'absence d'ordre de recettes.

b) L'exécution des dépenses :

Les collectivités locales ne peuvent effectuer aucune dépense qui ne soit prévue à leurs budgets au moment du paiement ou qui ne soit conforme à toutes les lois et règlements en vigueur. Aucune dépense ne peut être payée ni faire l'objet d'un commencement d'exécution si elle n'est couverte par un crédit régulièrement ouvert au budget.

La procédure générale d'exécution des dépenses publiques comprend quatre opérations successives : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Exécutée en deux (2) phases : la phase administrative et la phase comptable.

i. La phase administrative :

La phase administrative comprend trois étapes successives qui sont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

> L'engagement

L'engagement est l'acte par lequel l'ordonnateur crée ou constate à l'encontre de la Commune une obligation dont résultera une dépense. **Seul l'ordonnateur est habilité à engager des dépenses.** L'engagement des dépenses se fait au titre des procédures d'acquisition de biens, fournitures et services qui seront développées au chapitre relatif à la passation des marchés ainsi que pour la rémunération du personnel.

Il existe en fait deux sortes d'engagements, l'engagement juridique et l'engagement comptable.

- *L'engagement juridique* : C'est une décision prise par l'ordonnateur qui engage la collectivité par sa signature et qui se traduira par la suite par une charge budgétaire. L'engagement juridique peut être constitué selon le cas :
 - ✓ pour les dépenses du personnel par la décision de nomination ou de promotion prise par les autorités compétentes
 - ✓ pour les dépenses de fournitures, travaux ou prestations de services, par l'établissement d'un bon de commande ou par la passation d'un marché.
- *L'engagement comptable* : Il consiste à imputer sur les crédits budgétaires autorisés une dépense ayant fait l'objet préalablement d'un engagement juridique. Cette action se traduit en pratique par l'établissement d'une fiche d'engagement.

> La liquidation

- L'engagement crée ou constate les obligations des organismes publics d'où résulteront éventuellement leur dette, mais ces dettes elles-mêmes n'existent qu'à partir de l'exécution de ces obligations et dans la mesure de cette exécution.
- La liquidation a pour objet de vérifier, après cette exécution, la réalité des dettes publiques et d'en arrêter le montant. Elle comporte deux opérations distinctes :
 - ✓ **La constatation des dettes** : elle consiste à s'assurer de la réalité des faits sur lesquels se fondent les droits des créanciers mais aussi de leur conformité aux actes d'engagement.
 - ✓ **La liquidation proprement dite** : consiste, à partir des constatations faites à calculer le montant de la dette.

La liquidation est matérialisée par la certification du service fait sur les factures ou par l'établissement d'un procès-verbal de réception.

> L'ordonnancement

L'ordonnancement est l'acte administratif donnant l'ordre au Receveur de payer la dette. Il se traduit par l'établissement du mandat.

ii. La phase comptable :

Cette phase comprend une seule opération : **le paiement**. A cette étape l'ordonnateur transmet le mandat appuyé de toutes les pièces justificatives au Receveur pour prise en charge et paiement.

Avant d'effectuer le paiement, le Receveur Communal s'assure de la régularité de la dépense en procédant aux vérifications ci-après :

- La qualité de l'ordonnateur ;
- La disponibilité de crédits ;
- L'imputation des dépenses aux chapitres - articles - paragraphes correspondants ;
- L'exactitude des calculs de liquidation.

Aucune dépense ne peut être réglée si la certification du service fait ou de la livraison conforme du bien n'est pas disponible. La certification des dépenses est du ressort des Services compétents de la Commune.

Toutefois, le receveur peut arrêter ou suspendre, en tout ou partie, tout paiement si des irrégularités dans les opérations qui l'ont précédé ou des inexactitudes dans les pièces justificatives de ces opérations sont constatées.

Ainsi, lorsqu'à l'occasion des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer, le Receveur a suspendu le paiement d'une dépense qui lui a été ordonnée, le maire peut le requérir de payer sous sa responsabilité. A cet effet, la réquisition doit respecter des règles de fond et de forme pour que le receveur puisse y déférer en dégageant sa responsabilité. Elle doit :

- Etre notifiée par écrit au comptable signataire de la dépense.
- Viser très exactement la dépense concernée et son mandat ;
- Etre daté et signée.

Le comptable doit refuser de déférer à l'ordre de réquisition lorsque la suspension de paiement est motivée par :

- L'insuffisance de crédit ;
- L'absence de justification de service fait ;
- L'absence de visa du service financier habilité (secrétaire Général, à présent) ;
- Le caractère non libératoire du paiement.

Elle doit faire l'objet de la part du comptable, d'un compte rendu immédiat au Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique pour transmission au Ministre chargé des budgets.

Par ailleurs, le comptable a l'obligation chaque jour de communiquer sa situation de caisse à l'ordonnateur pour l'émission ou non ultérieure de mandats de paiement.

CHAPITRE II : LES SUPPORTS D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Nous donnons ci-après la liste et la définition des supports d'exécution budgétaire proposées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur.

1. Titres de perception de recettes

Toutes les recettes de la collectivité locale s'exécutent par l'émission d'un titre de recette (ordres de recettes et avis d'imposition). Le titre de recette est censé constater les droits qui naissent au profit de la collectivité et permet de justifier la perception de la recette. Le titre de recettes est ainsi le document qui permet la constatation des droits au profit de la collectivité et permet au percepteur d'assurer le recouvrement des sommes dues.

Toute recette dont les informations nécessaires à son recouvrement sont connues avec précision doit s'exécuter par l'émission préalable d'un titre de recette.

Le titre de recette est établi et signé par l'ordonnateur de la collectivité. Il est établi en 3 exemplaires dont :

- Un exemplaire sert à l'enregistrement dans la comptabilité de l'ordonnateur ;
- Un exemplaire est envoyé au redevable pour notification des sommes dues et des modalités de paiement ;
- Un exemplaire est conservé par le receveur pour insertion dans sa comptabilité.

Un titre de recette déjà établi et pris en charge par le receveur peut faire l'objet de *réduction ou d'annulation*.

Le pouvoir de réduire ou d'annuler un titre de recette relève de la compétence de l'ordonnateur.

Les conditions et modalités d'exercice de ce pouvoir sont définies par le Code Collectivités Locales.

a) Ordre de recette :

L'ordre de recette ou de reversement sert à constater une créance au profit de la collectivité. Le plus souvent c'est le percepteur qui en prend l'initiative en demandant au Maire son établissement aux fins de lui permettre de procéder au recouvrement des sommes nécessaires et de poursuivre le redevable en cas de besoin.

b) Bordereaux d'émission de titres de recettes

Les échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable dans le cadre de l'exécution budgétaire se font au moyen d'un bordereau : « *Les actes, les contrats et les jugements définitifs revêtus de la formule exécutoire, qui sont générateurs de recettes, les rôles de contributions et taxes, les certificats établis par les administrations financières, les ordres*

de recettes ou de reversement établis par le Maire de la Commune sont transmis au Receveur communal sous bordereau en triples exemplaires, numérotés à suivre et rappelant le montant des émissions antérieures. Le Receveur en conserve un exemplaire, retourne le second au Maire revêtu de son visa et adresse le troisième à la Direction Nationale du Trésor et de la comptabilité publique ».

Ainsi, le bordereau d'émission de recettes accompagne les titres de recettes transmis au comptable dans une journée donnée et récapitule les émissions de recettes. En visant le bordereau d'émission de titres de recettes, le receveur prend en charge lesdits titres. Cette prise en charge a pour effet :

- De fixer l'étendue et le point de départ de la responsabilité du receveur ;
- De comptabiliser la créance qu'ils représentent.

c) Ordre de recettes de régulation

Lorsque le receveur procède à l'encaissement de recettes avant émission de titres par l'ordonnateur (cas des droits au comptant) ou quand il reçoit notification de titres de recettes « extérieures » avant leur prise en charge dans la comptabilité de l'ordonnateur, il en informe le Maire qui établit un bordereau en trois exemplaires du même modèle que celui prévu pour l'ordre de recette qu'il transmet au receveur appuyé de titres de régularisation.

Le Receveur en conserve un exemplaire, retourne un à l'ordonnateur et adresse l'autre à *la Direction Nationale du Trésor et de la comptabilité publique ».*

Le plus souvent, un état de versement des sommes encaissées avant émission de titres est envoyé par le receveur au maire pour servir de base à l'établissement par ce dernier, d'un ordre de recette de régularisation. L'ordre de recette de régularisation se présente dans les mêmes formes que l'ordre de recette.

2) Titre d'exécution des dépenses

a) Fiche d'engagement

L'engagement de toute dépense fait l'objet au préalable, de l'établissement d'une fiche de suivi appelée « *fiche d'engagement* ». La fiche d'engagement établie par l'ordonnateur est soumise au visa du receveur de la collectivité accompagnée des pièces justificatives de la dépense. La fiche d'engagement doit obligatoirement comporter :

- La désignation de la collectivité ;
- L'année financière ;
- Le Service, le Sous service, le compte et le cas échéant les autres subdivisions conformément à la nomenclature budgétaire ;
- Le numéro de la fiche par service, sous-service et compte ;
- La nature de la dépense ;

- Les crédits ouverts (budget primitif ou remanié) ;
- Le montant de l'engagement ;
- Le montant des engagements antérieurs ;
- Le total des engagements ;
- Le montant des crédits disponibles suite à l'engagement.

b) Fiche de dégagement

L'annulation ou la réduction d'un engagement déjà visé par l'ordonnateur et le comptable doit se faire à travers un dégage

ment de crédits qui fait l'objet de l'établissement d'une fiche appelée « *fiche de dégage*ment de crédits ». Le dégage

ment de crédit permet de réintégrer dans le compte concerné, le montant correspondant et d'augmenter ainsi les crédits disponibles. La fiche de dégage

ment établie par l'ordonnateur est soumise au visa du receveur de la collectivité. Elle fait référence à la fiche d'engagement à laquelle elle se rapporte et indique le motif du dégage

ment.

c) Mandat

Le mandat est un titre de dépenses émit par l'ordonnateur en vue d'éteindre une dette. Ce titre donne des indications sur la dépense, son objet et l'adresse du fournisseur ou du prestataire de service bénéficiaire du règlement. Ce titre est destiné au comptable (Receveur).

CHAPITRE III : SUIVI ET CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

1. Le contrôle des engagements et des dépenses

Le Secrétaire Général exerce en permanence un contrôle a priori matérialisé par un visa et le Maire de la Commune effectue un contrôle a posteriori des dépenses engagées. Cette disposition répond à un souci de contrôle interne efficace. Dès lors, tous les engagements de dépenses doivent obligatoirement être visés par le SG qui s'assure de leur conformité au budget. Ce contrôle n'est pas un contrôle d'opportunité de la dépense qui est assuré par le Maire en conformité avec les autorisations budgétaires. Néanmoins, le SG ne peut accorder son visa à un engagement correspondant à une dépense non prévue au budget et/ou pour laquelle les crédits disponibles seraient insuffisants.

Le Conseil communal exerce un contrôle direct sur l'Ordonnateur (Maire). Il existe un devoir d'information permanent de l'ordonnateur au Conseil communal sur la gestion de la Commune.

2. Le Suivi budgétaire

Le suivi budgétaire par le Receveur Communal consiste à faire la comparaison entre ce qui est prévu et ce qui est réalisé à une date donnée. Ce travail peut se faire à la fin de chaque mois par le SG, le Maire et ou par le Receveur Communal.

Pour ce faire, un tableau de suivi budgétaire est alimenté au fur et à mesure de la transcription des opérations de recettes et de dépenses par le Receveur Communal. En effet, la transcription dans les documents comptables de la Commune des opérations s'accompagne pour les postes de recettes ou de dépenses prévus, d'une imputation budgétaire.

A la réception de l'état de suivi budgétaire, le bureau exécutif procède à une analyse des principales rubriques budgétaires en focalisant son attention sur les écarts, les évolutions anormales ou invraisemblables. Tous les écarts anormaux doivent être expliqués et justifiés.

A la fin de l'analyse le S G ou le Receveur Communal inscrit ses commentaires dans la colonne réservée à cet effet sur l'état de suivi budgétaire.

Lorsque les explications reçues ne sont pas satisfaisantes ou lorsque les constats effectués traduisent une situation préoccupante, le Maire appelle ses collaborateurs pour plus de clarification en vue de mesures correctives et informe éventuellement l'autorité de tutelle qui prendra la décision de pousser plus les investigations ainsi que les mesures de sauvegarde qui s'imposent.

3. Le contrôle budgétaire et l'établissement du compte administratif

Le Conseil délibérant, l'ordonnateur et le comptable exercent un contrôle permanent sur l'exécution budgétaire.

Les autorités de tutelle (Sous-préfet, Préfet, Gouverneur, le Ministre en charge des collectivités locales), le Ministre en charge du budget, le Ministre des Finances, la Chambre des Comptes peuvent périodiquement procéder à des contrôles du budget à tous les niveaux :

- Pendant le vote et l'approbation ;
- Pendant et après l'exécution du budget.

Le contrôle juridictionnel de la Chambre des Comptes est un contrôle a posteriori qui met fin au contrôle budgétaire. Il juge l'exécution du budget de l'Etat et des autres organismes publics (collectivités locales, Etablissements publics nationaux et locaux).

Aussi, en fin de chaque exercice, l'exécutif et le receveur communal doivent rendre compte des opérations d'exécution des opérations par l'établissement du **compte administratif**, document comptable qui se présente sous la même forme que le budget primitif.

Il retrace les réalisations effectives de recettes et de dépenses au cours de l'exercice budgétaire, au regard des prévisions faites par ligne budgétaire, le bilan des ordres de recettes et des mandats émis.

L'examen et l'adoption du compte administratif est une grande responsabilité pour les conseillers. Il est du devoir de ces derniers, de tout mettre en œuvre pour faire cesser des erreurs, fautes et irrégularités commises, éventuellement, de saisir l'autorité de tutelle.

Le Maire ne prend pas part au vote du compte Administratif, mais assiste aux débats pour fournir toutes explications utiles aux conseillers.

Au moment du vote, le Maire est tenu de se retirer et la présidence est confiée à un conseiller. Le compte Administratif étant soumis au conseil en même temps que le budget de l'année en cours, l'extrait de délibération établi doit concerner les deux documents.

Après son adoption par vote du Conseil, le compte administratif est transmis à l'autorité de tutelle pour approbation. Il sera ensuite déposé, à la mairie où tout citoyen peut en prendre connaissance : l'électorat demeure le meilleur juge des actes de ses élus.

VOLET RECETTES : VUE D'ENSEMBLE

TITRE I : SECTION FONCTIONNEMENT

CHAP	NOMENCLATURE	PREVU	REALISE	RESTE A REALISER
71	RECETTES FISCALES			
72	RECETTES NON FISCALES			
73	DROITS ET REDEVANCES DU DOMAINE			
74	PRODUITS D'EXPLOITATION DU PATRIMOINE			
75	DOTATIONS - SUBVENTIONS ET RISTOURNES ACCORDEES PAR L'ETAT			
76	REVENUS DU PORTEFEUILLE			
77	PRODUITS EXCEPTIONNELS, ANTERIEURS ET DIVERS			
	TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT			

VOLET DEPENSES : VUE D'ENSEMBLE

TITRE I : SECTION FONCTIONNEMENT

CHAP	NOMENCLATURE	PREVU	REALISE	RESTE A REALISER
61	DETTES			
62	SALAIRES ET TRAITEMENTS			
63	DEPENSES COURANTES			
64	INTERVENTIONS A CARACTERE ECONOMIQUE ET SOCIAL			
65	CHARGES EXCEPTIONNELLES - ANTERIEURES ET DIVERSES			
67	CHARGES FINANCIERES			
	TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT			
	TOTAL DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT			

TITRE II : SECTION INVESTISSEMENT

CHAP	NOMENCLATURE	PREVU	REALISE	RESTE A REALISER
10	DOTATIONS			
14	SUBVENTIONS ACCORDEES			
16	FONDS DE CONCOURS ATTRIBUES AUX COLLECTIVITES			
17	EMPRUNTS			
18	VALEURS DE PORTEFEUILLE ET DE PATRIMOINE			
20	FRAIS D'ETUDES ET DE RECHERCHES			
21	IMMOBILISATIONS CORPORELLES			
23	IMMOBILISATIONS EN COURS			
28	CHARGES DIVERSES			
29	RESULTATS			
	TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT			
	TOTAL GENERAL DES DEPENSES REELLES			

MODULE N°2: LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES COMMUNES

PRÉAMBULE

La fiscalité locale constitue la principale source de financement des Communes en Guinée (en moyenne plus de 80% des recettes totales). Une analyse-diagnostic réalisée en 2011 par le MATD a fait ressortir 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;
- Des volumes et montants d'émissions insuffisants, qui globalement varient très peu sur la période 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 oeuvre 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 et recettes de la 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 ;
 - Les données d'émissions par collectivité peu cohérentes du fait de leur « nature reconstituée » par éclatement des rôles initiaux établis par Préfecture. 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.
 - Ecart considérable entre les montants recouverts par les impôts et déclarés reversés aux CL et les données des comptes administratifs. Ces écarts qui demeurent illustrent les problèmes de mise oeuvre des procédures de suivi, d'enregistrement et de comptabilisation des recettes.

Le présent module doit venir aider à combler les lacunes observées au niveau des services communaux et préfectoraux en matière de mobilisation des ressources.

CHAPITRE I : IDENTIFICATION ET CLASSIFICATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES COMMUNES

Les ressources financières affectées aux collectivités locales comprennent des ressources propres et des ressources extérieures.

1. Les ressources propres des communes :

Les ressources dont le produit est attribué aux communes en vertu de l'**article 442** du code des collectivités locales en vigueur sont entièrement perçues au profit des collectivités locales dans les limites desquelles sont situés les biens et établissements imposables ; elles constituent leurs ressources propres.

Les recettes propres des communes sont :

A. Recettes fiscales

- Taxe professionnelle unique ;
- Taxe sur les armes à feu ;
- Contribution foncière unique.

B. Recettes non fiscales

a) Taxes rémunératoires :

- Taxe d'état –civil ;
- Taxe d'abattage ;
- Taxe d'hygiène et de salubrité publique ;
- Taxe de publicité ;
- Taxe d'équipement ;
- Taxe de conditionnement ;
- Autres taxes rémunératoires.

b) Produit des amendes.

c) Droits et redevances du domaine :

- Droit de place de marché ;
- Droit de location des kiosques ;
- Droit de stationnement du bétail ;
- Droit de stationnement des véhicules à moteur ;

- Taxes sur les charrettes ;
- Droits et produits de fourrière ;
- Licence de pêche artisanale ;
- Produit de cession des biens meubles ;
- Retenue pour logement ;
- Droit et redevance d'exploitation des sites touristiques ;
- Redevance d'occupation privative du domaine public ;
- Redevance d'inhumation ;
- Redevance topographique ;
- Autres droits et redevances du domaine.

d) Produits d'exploitation du patrimoine :

- Cotisations des usagers des services ;
- Location des immeubles et des terrains ;
- Redevance des abattoirs ;
- Autres produits d'exploitation du patrimoine.

e) Revenus du Portefeuille :

- Produit des services concédés ;
- Produit des régies ;
- Produit des services à comptabilité distincte ;
- Intérêts des prêts et créances ;
- Revenus des placements à terme ;
- Revenus des valeurs de portefeuille.

C. Recettes temporaires et accidentelles:

a) Produit des dons et legs :

- Dons et legs ;
- Contributions volontaires.

b) Produits de l'aliénation du Patrimoine et du Portefeuille :

- Vente de valeurs en portefeuille ;
- Vente de terrains ;
- Vente de réserves foncières ;
- Vente de bâtiments ;
- Vente de matériel, outillage et mobilier.

Les communes fixent par délibération du conseil, le taux ou le tarif des recettes propres n'ayant été déterminé par la loi.

Le procès-verbal de la délibération modifiant le taux ou le tarif d'une recette propre de la commune est transmis à la tutelle (Gouvernorat ou MATD selon le cas) et à la chambre des comptes compétente au plus tard dans les quinze jours qui suivent le vote. Il est soumis aux mêmes obligations de publicité que celles établies pour le budget.

2. Les ressources extérieures des collectivités locales :

Les ressources extérieures des collectivités locales proviennent de l'État ou d'autres organismes. Elles comprennent des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires (Cf. art 444 du CCL).

Les recettes ordinaires provenant de l'État sont celles qui sont accordées régulièrement à chaque exercice à toutes les collectivités locales dans les conditions déterminées par les lois de finances : c'est la **dotation de fonctionnement** (art 445 du CCL).

Les recettes extraordinaires de l'État ou autres organismes sont celles qui sont accordées occasionnellement ou exceptionnellement aux collectivités locales ou à certaines d'entre elles (art 446 du CCL).

Elles comprennent :

- La dotation d'équipement ;
- Les transferts de propriétés ;
- Les subventions ;
- Les produits du capital des emprunts ;
- Les fonds de concours de l'État, d'autres collectivités, d'organismes nationaux et internationaux.

3. Les ressources partagées :

Les recettes partagées des collectivités locales sont des ressources dont une partie du produit est attribuée aux collectivités locales, l'autre partie étant affectée au budget de l'État (art 448 / 449 du CCL).

Elles comprennent :

A. Recettes fiscales :

- Taxe unique sur les véhicules ;
- Taxe sur les embarcations à moteur ;
- Taxe de gestion des gares routières ;
- Patente ;
- Contribution foncière unique.

B. Recettes non fiscales :

- Redevances des mines et carrières ;
- Redevances forestières.

Les taux, tarifs et modalités de détermination de l'assiette, de liquidation de ces recettes partagées sont déterminés par la loi des finances de l'année, qui détermine également les clés de répartition de leurs produits.

Lorsque les taux, tarifs et modalités de détermination de l'assiette ou clé de répartition d'une recette partagée ne sont pas spécifiquement mentionnés dans la loi des finances de l'année, les derniers taux, tarifs, modalités de détermination de l'assiette et clé de répartition établis par une loi de finances ou une loi fiscale sont ceux en vigueur.

Les collectivités locales ne peuvent modifier les taux, tarifs, modalités de détermination de l'assiette ou clé de répartition d'une recette partagée.

C. Clé de répartition des impôts partagés :

La répartition des impôts dont le produit est partagé est réalisée en tenant compte du mode de perception.

a) Rétrocession des impôts partagés perçus par voie de rôle :

i. La Taxe Professionnelle Unique (TPU)

Cette taxe est assise sur le chiffre d'affaire réalisé au cours de l'année précédente ; son taux est fixé à 5%. Le produit de la TPU est réparti conformément aux dispositions de l'article 26 de la Loi de Finances 2006 comme suit :

> Région spéciale de Conakry :

- Budget de la Ville de Conakry : 100% des patentes pour les marchés d'intérêt de la ville (Madina, Niger et Kénien)
- Budget des Communes urbaines de Conakry : 100 % redevables TPU revenant à chaque Commune.

> Préfectures :

- Budget de la Préfecture : 20 %
- Budget des Communes : 80 %

ii. La contribution des Patentes

Est assujettie à la patente toute personne qui exerce sur le territoire de la Guinée une industrie, une profession non explicitement dans le champ d'application de la TPU. Les patentes sont annuelles et personnelles. Le patentable ayant plusieurs établissements est imposé pour chacun des établissements qu'il gère. Le produit de la patente est réparti comme suit selon la Loi de Finance 2001 en son article 35:

> Région spéciale de Conakry :

- Budget de la Ville: 100 % des patentes des personnes morales.
- Budget des Communes : 100 % des patentes des personnes physiques.

> Communes urbaines :

- Budget de la Préfecture : 80%
- Budget de la Commune urbaine: 20%

> Communes rurales :

- Budget de la Préfecture : 20%
- Budget de la CR : 80%

iii. La contribution des licences :

Est assujetti à cet impôt tout établissement qui se livre au commerce en gros ou en détail de boissons alcooliques, vins fins, bière, cidre, poirés, liqueurs. Les tarifs sont les suivants :

> 1^{ère} classe : CA supérieur à 1 500 000 000 GNF

Droit fixe : 5 000 000 GNF

Droit proportionnel : 15%

> 2^{ème} classe : CA compris entre 500 000 000 GNF et 1 500 000 000 GNF

Droit fixe : 3 500 000 GNF

Droit proportionnel : 15%

> 3^{ème} classe : CA inférieur ou égal à 500 000 000 GNF

Droit fixe : 2 500 000 GNF

Droit proportionnel : 15%

iv. La Contribution Foncière Unique (CFU)

Sont assujettis à cet impôt les personnes physiques ou morales possédant des propriétés foncières bâties au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Le produit de la CFU représente 15%

du montant du loyer brut (art.273 du CGI) ; il est réparti comme suit, conformément à l'Article 19 de la Loi de Finances 2005 :

> Immeubles appartenant à des personnes physiques :

- *Région spéciale de Conakry :*

- Budget de la Ville de Conakry : 40%
- Budget des Communes : 60%

- *Communes urbaines :*

- Budget des Préfectures : 50%
- Budget des CU : 50%

- *Communes rurales :*

- Budget des Préfectures : 20%
- Budget des CR : 80%

> Immeubles appartenant aux personnes morales :

- *Région spéciale de Conakry :*

- Budget de l'État : 20%
- Budget de la Ville de Conakry : 40%
- Budget des Communes : 40%

- *Communes urbaines:*

- Budget des Préfectures : 50%
- Budget des Communes : 50%

- *Communes rurales :*

- Budget des Préfectures : 20%
- Budget des CR : 80%

v. La taxe unique sur les véhicules (TUV):

La taxe sur les véhicules à moteur est annuelle. Elle est ponctionnée de la manière suivant :

> Pour les véhicules particuliers :

- Motocyclette, cyclomoteur, scooter : 75 000 GNF
- Voiture jusqu'à 12 CV : 200 000 GNF
- Pick-up, camionnettes, fourgonnette et véhicules 4x4 : 300 000 GNF

> Pour les véhicules servant au transport de marchandises à titre onéreux :

- Jusqu'à 5t : 400 000 GNF
- De 6 à 10t : 550 000 GNF
- De 11 à 15t : 600 000 GNF
- De 16 à 20t : 900 000 GNF

Le produit de la taxe unique sur les véhicules est réparti comme suit:

> Région spéciale de Conakry :

- Budget de l'Etat : 50%
- Budget de la Ville de Conakry : 25%
- Budget des Communes : 25%

Le produit alimentant le budget des communes sera réparti de façon équitable entre les cinq communes de Conakry.

> Préfectures :

- Budget de l'Etat : 50%
- Budget des Préfectures : 25%
- Budget des Collectivités : 25%

vi. La taxe sur les armes à feu :

Tout détenteur d'armes à feu ou à air comprimé est astreint au paiement de cette taxe. Les tarifs de la taxe annuelle sont fixés comme suit :

- Fusil et carabine de chasse rayés d'un calibre supérieur à 6mm et fusil de chasse à trois canons : 2000 GNF
- Fusil de chasse ordinaire à deux canons lisses et à répétition automatique : 1 200 GNF
- Fusil de chasse ordinaire à canon lisse : 750 GNF
- Carabines de tir d'un calibre inférieur ou égal à 6mm et arme dite de jardin ou pouvant servir à la chasse : 1000 GNF
- Armes dites de salon, carabine et pistolet à air ou à gaz comprimé : 225 GNF
- Armes de traite : 300 GNF
- Pistolets et révolvers : 750 GNF

b) Rétrocession des impôts partagés perçus sur ordre de recettes :

i. Redevances Forestières :

Conformément aux dispositions de l'Arrêté conjoint N° 1922/ MEEFDD/MEF/SGG du 13 mai 2010, les recettes perçues au titre de l'exploitation forestière sont réparties entre les collectivités et l'Etat ainsi qu'il suit:

> Redevance de coupe :

- Budget préfectoral : 5 % du permis de coupe (annuel).
- Budget de la Commune: 40 % du permis de coupe.
- Fonds forestier national : 55 % du permis de coupe.

> Redevance d'exploitation :

- Budget préfectoral : 10 % du permis d'exploitation (annuel).
- Budget de la commune : 40 % du permis d'exploitation.
- Fonds forestier national : 50 % du permis d'exploitation.

> Saisie :

- Budget préfectoral : 10 %
- Budget Commune : 25 %
- Fonds forestier national : 55 %
- Agent verbalisateur : 10 %

> Certificat d'origine : (bois exportés)

- Budget national : 80 %
- Fonds forestier national : 20 %

> Bordereau de route :

- Budget national : 80 %
- Fonds forestier national : 20 %

> Redevances de chasse :

- Budget des Préfectures : 25 % du permis de chasse (annuel).
- Budget des Collectivités : 75 % du permis de chasse.

ii. Redevances sur mines et carrières :

La clé de répartition de ces redevances est définie par l'arrêté conjoint N°3765/MEF/MMG/SGG en date du 10 octobre 2008. De ces dispositions réglementaires, on retient les principales ressources suivantes affectées en partie aux communes :

- La taxe de développement local dont le taux est de 0.5% du chiffre d'affaire payé par les sociétés minières entièrement payée à la Commune siège.
- La contribution au développement communautaire (ou licence sociale) qui correspond à un paiement volontaire effectué par les sociétés minières en phase de recherche ; elle peut être en espèce, en nature ou physique.

- Les **taxes superficielles qui sont dues entièrement et directement aux communes des zones d'implantation des sociétés et projets** sous la responsabilité des services déconcentrés des mines et de la géologie. Les redevances superficielles annuelles comprennent cinq catégories en fonction du permis concerné:

> Permis de recherche minière :

- Octroi : 10 USD/km²
- Premier renouvellement : 15 USD/km²
- Deuxième renouvellement : 20 USD/ km²

> Permis d'exploitation industrielle :

- Octroi : 50 USD/km²
- Renouvellement : 75 USD/km²

> Permis d'exploitation semi industrielle :

- Octroi : 20 USD / km²

> Concession minière :

- Octroi : 150 USD / km²
- Renouvellement : 200 USD /km²

> Permis d'exploitation par dragage :

- Octroi : 40 USD / km²
- Renouvellement : 60 USD / km²

GESTION DE LA FISCALITÉ LOCALE : RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS ET CLÉS DE RÉPARTITION DES IMPÔTS ET TAXES

Clé de répartition entre budgets (Collectivés, 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%			

Source : étude pour la mise en place d'un mécanisme de financement de décentralisation et du développement local (PACPD – 2011)

CHAPITRE II : TECHNIQUES DE MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES

Les techniques de mobilisation des recettes sont l'ensemble des moyens, des outils, des mesures, des responsabilités et des rôles des intervenants pour faciliter et dynamiser l'identification des contribuables et le passage des sommes dues de la main des contribuables à la caisse de la collectivité. Elles peuvent être définies aussi comme l'ensemble des moyens mis en œuvre pour alimenter la caisse de la Commune.

Il s'agira de déterminer pour ce faire :

- La stratégie de mobilisation : qui consiste à dire comment on compte mobiliser les ressources (sensibilisation, élaboration et maîtrise du calendrier de recouvrement, l'implication des différents acteurs) ;
- Les outils de mobilisation : les quittanciers, les registres, les tickets, les carnets, les contrats, les conventions ;
- Les personnes compétentes et capables de mobiliser les ressources (les leaders d'opinion, Sous-préfet et son adjoint...).
- Tout ceci doit être dans une structure de collecte et de gestion efficace et transparente. Il n'existe pas de normes scientifiques connues et définies pour la mobilisation des recettes. Dès lors, il faut l'esprit de responsabilité, de civisme et d'initiative du comptable chargé du recouvrement, ainsi que de l'ordonnateur de la collectivité et même des populations concernées. Les très bonnes dispositions ne sont toutefois pas suffisantes ; les collectivités doivent s'impliquer efficacement en vue de la maîtrise de leurs différentes ressources et de leur encaissement effectif. Cela suppose que les agents locaux, en l'occurrence l'ordonnateur et ses collaborateurs des services techniques financiers et administratifs, s'engagent réellement dans l'identification de ces recettes et de la mise en place de mécanisme de suivi de leur recouvrement et de leur encaissement au compte de la collectivité.

Ainsi, pour une mobilisation effective des recettes locales, les opérations suivantes doivent être effectuées (Cf. module n°1) :

- **Le recensement exhaustif et régulier des contribuables** (population imposable, matière imposable) : qui est une opération fondamentale consistant à identifier tous les agents évoluant dans le cadre de l'exercice de leur profession (Patente, Licence, CFU, TPU, ...).
- **La définition de l'assiette** : il s'agit de déterminer avec exactitude ce sur quoi portera la matière imposable. C'est une opération délicate qui consiste à connaître ce sur quoi s'appliquera le taux d'imposition (valeur locative, chiffre d'affaire, personne physique, revenus locaux, ...).

- **La liquidation de la matière imposable** : qui consiste à calculer le montant de l'impôt dû par le contribuable. Les agents du fisc déterminent le montant auquel le contribuable doit s'acquitter.
- **Le recouvrement** : consiste à faire passer la somme des mains des contribuables à la caisse de la collectivité.
- **L'encaissement et le reversement** : le produit des impôts et taxes sont encaissés par le comptable (le receveur) suivant un titre de recettes émis par l'ordonnateur (le Maire de la Commune Urbaine ou Rurale).
- En contrepartie, le receveur délivre à la partie versante une quittance libératoire. Pour les impôts et taxes faisant l'objet de partage suivant la législation en vigueur, le comptable concerné établit un état de reversement des côtes parts dûment signé de l'ordonnateur.

1. Rôles des différents acteurs dans la mobilisation des ressources financières au niveau local

a) Le Maire

Il est l'ordonnateur des recettes. A ce titre, il doit adresser des avis d'information à tous les acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources en indiquant les périodes de recensement et de recouvrement. Il signe les ordres de recettes, les retourne au secrétaire général qui les transmet et ensuite au chef service financier pour enregistrement dans le registre d'ordonnancement des recettes et pour transmission au receveur.

b) Le Secrétaire Général

Il remplit le rôle du chef service financier si ce poste n'est pas pourvu ; il aide avec ses collaborateurs à identifier l'assiette des impôts et propose des mesures de recouvrement.

Il vise les ordres de recette et les transmet à la signature du maire.

c) Le Receveur communal

Prend en charge après contrôle les titres reçus. Il suit le recouvrement des recettes (impôts, taxes ; redevance, ...). Il encaisse les montants versés par les chefs de quartiers et autres collecteurs contre quittance libératoire. Il propose des mesures de recouvrement et de poursuite à l'encontre des débiteurs défaillants. Il établit régulièrement des rapports sur l'état de recouvrement des recettes et informe quotidiennement le Maire de la situation de la trésorerie.

d) Le Chef du service financier

Sur la base et des rôles approuvés, il établit les titres de recettes et les soumet au visa du secrétaire général. Il établit enfin la comptabilité administrative des recettes.

e) Les conseillers communaux

Ils appuient les actions de la Mairie à travers les actions de sensibilisation et de soutien

f) Les chefs de quartiers

Ils vérifient et encaissent les montants versés par le Chef de secteur, lui délivre le reçu suivant l'importance de l'encaisse il verse le montant à la caisse du receveur communal.

g) Les chefs de secteur

Appuyer des élus, ils réclament et encaissent les sommes dues par les contribuables, délivrent des tickets ou des reçus établit un état de versement et versent les montants encaissés aux Chefs de quartier.

h) La société civile

Appuient le conseil local dans la sensibilisation de la population sur l'important et la nécessité du paiement des impôts. Aide le conseil local à cultiver le civisme fiscal.

i) Services techniques déconcentrés

Appui technique dans l'évaluation de la matière imposable, le recouvrement et la rétrocession des taxes partagées lorsqu'elles sont collectées par eux.

2. Les modalités de collaboration entre les collectivités locales et les services techniques de l'Etat

Pour une meilleure mobilisation des ressources financières locales, une collaboration étroite entre les élus, les cadres de l'administration décentralisée et les différents services déconcentrés de l'Etat chargés des recettes s'avère nécessaire voire même indispensable.

De telles dispositions pourraient non seulement mettre ces différents acteurs à l'abri des conflits et suspicions, mais également de contribuer à faire accroître les recettes au sein des collectivités.

Ensuite, cette forme d'organisation doit être élargie aux organisations syndicales des transporteurs, des représentants des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture aux ONG et certaines organisations socio-économiques (groupements, associations, coopératives...)

De tout ce qui précède, il convient de retenir que la mise en place d'une telle organisation permet non seulement le maintien des acquis des collectivités locales par une rigueur dans la gestion quotidienne, mais constitue un préalable indispensable pour une forte mobilisation des ressources.

Il est à noter que la faiblesse des ressources des collectivités s'explique par le dysfonctionnement entre celle-ci et les services techniques de l'Etat auquel il est possible de remédier en prenant les mesures suivantes :

- Institution d'une commission de fiscalité locale composée des services de l'Etat et des collectivités ayant pour mission le recensement, la liquidation et le recouvrement de l'impôt ;
- La clarification des rôles dans la répartition des responsabilités d'assiette et de recouvrement entre service d'impôt et les services financiers des collectivités ;
- Assurer une circulation transparente de l'information par les services de l'Etat dans les collectivités sur les procédures fiscales. Dans bon nombre de collectivités, certains impôts ne sont jamais recouverts par négligence ou ignorance alors que la matière imposable a toujours existé ;
- Veiller à l'application des procédures prévues par les textes dans le cas de retard de paiement ou de non règlement de l'impôt par méconnaissance des textes ou par peur de réactions des assujettis. Très rares sont les sanctions prises à l'encontre des mauvais payeurs. Les pénalités de retard ne sont jamais appliquées ;
- Les services de l'Etat doivent aider les collectivités à recouvrer les restes qui traduisent les montants des arriérés d'impôt qui sont en général soldés à la clôture de l'exercice budgétaire, en contradiction avec les textes.
- Les services de l'Etat doivent prendre des textes d'application pour le recouvrement de certaines recettes et mettre à temps à la disposition des collectivités les tickets et autres imprimés techniques.
- Les services de l'Etat doivent appuyer les collectivités à identifier leur patrimoine qui complique le plus souvent la détermination de la matière imposable.
- Doter les différents services de l'Etat au service des collectivités de moyens en personnel et logistique en vue de recenser, liquider et de recouvrer les recettes nécessaires pour leur développement.