

**RAPPORT FINAL SUR LE DIAGNOSTIC ACTUALISE DES CONFLITS FONCIERS,
EVALUATION DES OUTILS DE GESTION FONCIERE ET DE LA FISCALITE DES
COLLECTIVITES LOCALES**

Contrat Cadre Bénéficiaires – EuropeAid/127054/C/SER/Multi
LOT No 7
Contrat No 2011/272734 – République de Guinée
Etude sur les besoins d'évolution des instruments de la gestion foncière en Guinée

Juillet 2012

Expert 1 – Moustapha DIOP
Expert 2 – Arsène BANGOURA
Expert 3 – Aboubacar SYLLA



**Le présent projet a été financé par
l'Union Européenne**



**Le présent projet a été mis en œuvre par
European Consultants Organisation /
EuroTrends**

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	2
SIGLES ABREVIATIONS ET ACRONYMES	3
AVANT-PROPOS	4
REMERCIEMENTS.....	5
INTRODUCTION.....	7
Etude des principaux problèmes fonciers en Guinée	7
Méthodes pluridisciplinaires et complémentaires du foncier	8
Déroulement du programme et mise en œuvre de la démarche pluridisciplinaire	9
PREMIERE PARTIE	10
DIAGNOSTIC DES CONFLITS FONCIERS, EVALUATION DES OUTILS DE GESTION FONCIERE ET DE LA FISCALITE DES COLLECTIVITES LOCALES	10
1. Diagnostic actualisé des conflits fonciers en Guinée	10
1.1. Préliminaire méthodologique	10
1.2. Problèmes de gestion foncière dans les communes urbaines ...	11
1.3. Problèmes de gestion foncière dans les communes rurales	14
1.4. Incidences des pratiques foncières actuelles en Guinée	18
2. Evaluation des principaux outils de gestion foncière des collectivités locales	19
2.1. Le code foncier et domanial.....	19
2.2. Les politiques nationales	22
2.3. La codification de la gestion des ressources naturelles	23
3. Evaluation des ressources fiscales des collectivités locale	24
3.1. Diagnostic du système de la fiscalité foncière en Guinée	24
3.2. Organisation et attributions.....	31
3.3. Les principaux facteurs de dysfonctionnement.....	34
DEUXIEME PARTIE	37
RECOMMANDATIONS.....	37
1. La gestion des conflits fonciers en Guinée	37
2. Recommandations pour une bonne gouvernance foncière locale	39
2.1. Recommandations relatives à l'harmonisation des textes fonciers en Guinée	39
2.2. Recommandations relatives au rapprochement des services fonciers à la population	39
2.3. Recommandations relatives à la reconnaissance et la formalisation des droits fonciers coutumiers	41
2.4. Plan d'actions : simplification des procédures et d'outils de gestion foncière	41
3. Recommandations pour une meilleure mobilisation et une bonne gestion des ressources fiscales des collectivités locales	43
4. Proposition d'un plan d'actions global	46
5. Chronogramme indicatif pour la mise en œuvre du Plan d'actions global de gestion foncière et de la fiscalité foncière	52

Sigles Abréviations et Acronymes

CFD	Code foncier et domanial
CFU	Contribution foncière unique
CU	Commune Urbaine
CR	Commune Rurale
DND	Direction nationale de la décentralisation
DOCAD	Direction nationale des domaines et du cadastre
MUH	Ministère de l'urbanisme et de l'habitat
MATD	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAD	Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement
PDU	Plan de développement urbain
PDUC	Plan de développement urbain de Conakry
SAG	Société Ashanti Golfield
SEMAFO	Société
SOGUIPAH	Société Guinéenne des Palmiers à Huile et Hévéa
SMFG	Société des Mines de Fer de Guinée
TF	Titre foncier
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Avant-propos

La gestion moderne des terres et des ressources naturelle est devenue un enjeu majeur en Guinée. Ses immenses ressources naturelles restent un atout considérable de développement justifiant une politique de sécurisation foncière pour encourager d'importants investissements dans ce pays. Mais après plus de 50 ans de gestion foncière, le bilan est particulièrement critique : les pouvoirs publics n'ont plus de contrôle sur une bonne partie du patrimoine public et n'exercent pas toute leur autorité sur la terre. Les occupations anarchiques et illégales ont précédé l'aménagement du territoire et la planification spatiale. Ces réalités ont entraîné des confusions des droits fonciers entre personnes publiques et privées : l'Etat, les collectivités locales, les communautés, les personnes physiques et morales cohabitent dans une sorte de confusions patrimoniales. En résultent de nombreux conflits fonciers qui rendent particulièrement difficile l'exploitation d'immenses ressources naturelles du pays, l'aménagement du territoire et la construction des équipements publics modernes. Autant de problèmes qui préoccupent actuellement les autorités guinéennes et ses partenaires.

Si le foncier constitue un facteur essentiel de développement rural et urbain, sa mauvaise gestion est souvent à l'origine des conflits intracommunautaires, intercommunautaires ou extracommunautaires, plus ou moins meurtriers. La cohabitation entre droit légal de propriété et droit légitime (droits coutumiers ou d'usage) n'est pas aisée. Chaque changement politique entraîne des revendications de propriété en termes de restitution ou de récupération, accentuées de nos jours par la pression démographique, le déplacement ou la concentration des populations dans des zones d'exploitation minière, agricole ou industrielle. Aussi d'autres facteurs comme la dégradation de l'environnement, le chômage et la pauvreté des populations urbaines ou rurales alimentent régulièrement les conflits. On constate, avec l'implantation des grands projets de développement en Guinée, que les enjeux économiques (mines, agricultures, urbanisation...) convergent ou se concentrent sur les mêmes sols. Faut-il souligner le rôle déterminant des sages, qui concourent au règlement des conflits. Aussi pour établir la preuve des occupations de fait, traits caractéristiques des droits coutumiers, les juges s'appuient régulièrement sur le témoignage des anciens. Les conflits fonciers, qui se développent en Guinée, ne devraient pas être perçus de manière négative. Ils peuvent être vus et analysés comme une opportunité de moderniser la gestion foncière et fiscale en Guinée. Piloter à bon port cette étude sur « l'évolution des instruments de la gestion foncière en Guinée » ne pouvait se faire sans une large concertation associant les personnes ressources permettant de valoriser les connaissances acquises et les expériences pratiquées en Guinée comme ailleurs dans le monde. C'est pourquoi un panel de spécialistes du foncier et représentants des services techniques administratifs a été mis en place pour trouver ensemble les solutions opérationnelles en adéquation avec les préoccupations des collectivités locales. Les résultats de ce rapport, (restituant une vision globale des problèmes fonciers guinéens, des situations spécifiques localisées et des recommandations concrètes proposées), appartiennent à tous ceux qui ont participé à cette étude, qui ont œuvré et oeuvrent à la recherche d'une bonne gouvernance foncière en Guinée.

Remerciements

La publication de ce rapport est rendu possible grâce au financement de la Délégation de l'Union Européenne, au soutien de la Direction Nationale de l'Administration du Territoire (DNAT), du Programme d'Appui à la Consolidation du Processus de Décentralisation (PACPD); la collaboration et la contribution de nombreux services techniques, des magistrats, des professions libérales, des experts, des consultants, des universitaires, des autorités politiques et administratives, des membres de la Société civile et des conseils des sages.

Nos remerciements s'adressent particulièrement à :

Son excellence Alhassane Condé (Ministre de l'Administration du territoire et de la décentralisation) ; Niamory Condé (Secrétaire Général MATD) ; Mme Dramé Aïcha Barry (Chef de cabinet MATD), Cissé Sékou Amadou (Conseiller à la gouvernance/MATD) ; Abdoulaye Kaba (Directeur national de la décentralisation) ; Mohamed Sikhé Camara (Directeur national adjoint de la décentralisation) ; Cheick Souleymane Diaby (Chef de division coopération décentralisée), M. Kouroumah (Directeur national de l'administration) ; Bruno Charbonnier (Conseiller technique, Direction nationale de la décentralisation) ; El hadj Aly Badara CONDE, Bureau de Stratégie et de Développement (BSD).

Son excellence Mathurin Bangoura (Général de Brigade, Ministre de l'urbanisme et de l'habitat), El hadj Sory Kouyaté (Secrétaire général MUH), Bana Sidimé (ancien Ministre MUH), Général Diallo Ibrahima (ancien Ministre MUH), Kaba Diaka Mady (Conseiller MUH), Sylla Moustapha (Directeur Général MUH), Aboubacar Sidiki Douno (Directeur général Fonds national de l'habitat), Koundouno Joseph (Conservateur adjoint, bureau de la conservation foncière/MUH), Kourouma Mamadi (Directeur national adjoint du service des domaines et du cadastre).

Philippe Van Damme (Chef de Délégation Union Européenne en Guinée), Christoph Casas (Chargé de programme de la Délégation de l'Union Européenne en Guinée), Dr Aimé Gnimadi (Programme appui à la décentralisation, chef de mission MATD et coopération Guinée et Union Européenne), Cissé Abou (Ministère de l'environnement, Mont Nimba), Monemou Ouou W. Balao (Directeur national des impôts), Diarra Sékou Maï (Directeur adjoint des impôts), M. Barry (Inspecteur des impôts), Moustapha Naïté (Directeur National Patrimoine Bâti Public), Diané Baba (Directeur national adjoint de l'institut national de la statistique), Diallo Ibrahima (Recensement et enquêtes, Institut national de la statistique), Béréte Fodé (Direction nationale des mines), Jean Jacques Dupuy (Conseiller technique, Ministère des mines et de l'énergie), El hadj Mamadou Barry (Direction nationale de l'assainissement et de cadre de vie), El hadj Sadou Barry (Ministère de l'agriculture, service des ressources foncières rurales), Cissé Ibrahima (Direction nationale informatique et équipements scolaires), Nabé Sidiki Mohamed (Office guinéen des mines), Dr Diallo Bano Nadhel (Observatoire national de la République de Guinée), J. L. Lansiné Doumbouya (Direction programme de développement Urbain/PDU3), Dian Diallo (Directeur PDU3), Abdoul Aziz Diop, SG du Conseil national des organisation de la société civile guinéenne (CNOSG).

Mohamed Lamine Sako (SG, CU de Dabola), Ibrahima Fofana (Maire CU de Dabola), El hadj Lafi Nabé (Maire CR de Banko), Douty Oularé (Préfet CU de Kouroussa), Capitaine Mory Kouroumah (Sous-Préfet CR de Kiniero), Naou Condé (Maire adjoint CR de Kiniero), El hadj Aliou Guisé (Sous-Préfet CR de Kintinian), El hadj Sékou Camara (Maire CR de Kintinian), Jean Béavo Lui (SG CU de Siguiri), Lieutenant-Colonel Sory Traoré (Préfet CU de Mandiana), Frantomon Condé (SG CU de Mandiana), George Condé (Sous-Préfet CR de Balandougouba), Lanciné Keïta (Maire CR de Balandougouba), Yaya Condé (SG CU de Kankan), El Fodé Koroma (Maire CU de Kankan), M. Kouroumah (Préfet CU de Beyla), Abdoulaye Condé (SGCD CU de Beyla), Djiba Camara (Sous-Préfet de Diaraguerela), Moussa Fofona (Vice-Président CR de Diaraguerela), Hassane Sanoussi (Préfet de la CU de N'zérékoré), Jules Nema Soua Herea (SG CU de N'zérékoré), Cécé Sékou Lamah (Sous-Préfet CR de Bounouma), Jules Foromo Niamey (Maire CR de Bounouma), Adama Diop (SG CU de Yomou), Gbamou Doulamou (Maire CU de Yomou), Ibrahima Sory Souaré (Sous-Préfet CR de Diécké), Nyan Maomy (Maire CR de Diécké), Daouda Kanté (Sous-Préfet CR de Yimbérin), Mouctar Diallo (Maire CR de Yimbérin), Amadou Pathé Diallo (Sous-Préfet CR de Timbi-Madina), Mamadou Cellou Diallo (Maire CR de Timbi-Madina), Safioulahi Bah (Préfet CU de Labé), El hadj Amadou Thiam (Maire CU de Labé), M. Sidibé (Préfet CR de Mamou), Papa Saliou Traoré (SG CU de Mamou), Dr Mamadou Dramé (Maire CU de Kindia), Aboubacar M'bop Camara (SG CU de Kindia), Naby Yaya Mounir Touré (Sous-Préfet CR de Benty), Lansana Economie Camara (Vice-Président CR de Benty), Mme Fadama Kaba (Sous-Préfet de la CU de Kamsar), Soulymane Mendy (2e Sous-Préfet

adjoint CR de Kamsar), Tidiane Sylla (Maire CU de Kamsar) ; El hadj Boubacar Dara Baldé (Vice-Maire CR de Kamsar), Mohamed Lamine Bangoura (Maire CR de Koba), Mamadou Baga Camara (Vice Maire CR de Koba).

Nos remerciements s'adressent également au Cabinet *EuroTrends* qui a accompagné cette étude : Ariane Matalon (Directrice) ; Agnès de Cornulier, Project Manager, qui est restée constamment en relation avec les consultants.

Introduction

Etude des principaux problèmes fonciers en Guinée

Cette étude a pour objectif d'améliorer la connaissance des principaux problèmes fonciers affectant actuellement la maîtrise du développement, aussi bien urbain que rural, et de proposer des mesures correctives et des outils de gestion efficaces et d'une utilisation aisée par les collectivités locales, notamment pour l'amélioration de leurs ressources fiscales, à partir d'une évaluation des forces et des faiblesses des outils existants. Cette étude aura concrètement pour objectifs de (i) réaliser un diagnostic actualisé des principaux problèmes fonciers, en milieu urbain et rural (ii) évaluer les outils de maîtrise foncière utilisés actuellement par les collectivités locales et les services de l'Etat, (iii) évaluer la contribution du foncier aux ressources fiscales des collectivités locales, (iv) proposer des solutions en vue d'améliorer les outils de maîtrise foncière et de fiscalité foncière et (v), proposer des solutions pour l'amélioration du fonctionnement de l'administration chargé du foncier.

Les services demandés aux consultants se sont déroulés en plusieurs phases :

Phase 1 : diagnostic actualisé des principaux problèmes fonciers : il s'agit de réaliser, à partir de l'analyse documentaire, des entretiens avec les représentants de services centraux à Conakry, les responsables d'un échantillon de quatre collectivités locales au minimum (communes rurales et communes urbaines) et des personnes ressources un diagnostic actualisé sur les problèmes fonciers en Guinée, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, en identifiant notamment :

- les principaux conflits liés à l'accès à la terre par les différentes catégories d'acteurs, y compris dans les zones d'extension urbaine ;
- les incidences des pratiques foncières actuelles sur l'urbanisation et la fourniture d'infrastructures et de services dans les quartiers et les districts ;
- évaluer les principaux outils utilisés dans la gestion foncière, en identifiant les facteurs restreignant sur leur mise en œuvre ;
- identifier les principales causes de dysfonctionnement des services en charge de la gestion foncière aux échelons central, préfectoral et local ;
- évaluer la contribution du foncier dans les ressources propres des collectivités locales, ainsi que le potentiel fiscal lié au foncier ;
- apprécier au regard des points précédents les enjeux se posant et les points critiques à résoudre en priorité.

Phase 2 : recommandations pour l'amélioration du cadre législatif et réglementaire, des outils de gestion foncière et de l'organisation des services. Il s'agit à ce niveau de :

- proposer des recommandations pour l'amélioration du cadre législatif et réglementaire afin que les textes apportent des réponses adéquates aux problèmes posés, et soient en cohérence entre eux dans le respect des prérogatives de chaque acteur (cf. Code des collectivités locales) ;
- proposer l'évolution nécessaire des outils de gestion foncière permettant aux collectivités locales (Communes rurales et urbaines) de maîtriser leur foncier, notamment à travers la gestion cadastrale (titres fonciers, enregistrement foncier), les procédures d'attribution de parcelles et de lotissement, au titre de compétences pleinement transférées, conformément aux dispositions du code des collectivités locales ;
- proposer des solutions permettant d'améliorer l'appréciation de la matière foncière imposable et le recouvrement à travers les diverses tâches administratives de contrôle, suivi, recensement fiscal, mise à jour des listes d'assujettis, remise des déclarations aux contribuables, fixation des taux d'assiette en fonction du niveau économique général de chaque collectivité, formation des différents agents chargés de recouvrement ;
- proposer (i) une meilleure répartition des responsabilités entre acteurs, notamment entre les collectivités et les services de l'Etat, dans le respect du code des collectivités locales, ainsi

qu'une simplification du système des taxes partagées concernant le foncier, et (ii) une évolution des services de l'Etat concernés ;

- proposer les grandes lignes d'un plan d'action qui permettra d'approfondir et de mettre en œuvre les recommandations.

Phase 3 : Atelier national de concertation et de validation. Il s'agit :

D'organiser un atelier de concertation réunissant toutes les parties prenantes sur deux journées à Conakry et ayant pour objectif l'obtention d'un consensus sur (i) les principaux éléments du diagnostic, (ii) les recommandations proposées et (iii) les grandes lignes du plan d'actions à développer pour résoudre les problèmes identifiés ;

A titre indicatif, la première journée sera consacrée à la présentation des résultats du diagnostic en séance plénière, la deuxième journée à l'identification de solutions (groupes de travail à définir par les consultants), à la restitution et à la validation de conclusions de l'atelier.

Phase 4 : Finalisation du plan d'actions : sur la base du diagnostic élaboré et des conclusions de l'atelier de concertation :

Les consultants proposeront un plan d'actions détaillé pour la mise en œuvre des différentes solutions retenues ;

Concernant les résultats attendus :

- les différentes parties prenantes, impliquées dans la gestion du foncier, disposent d'une information partagée sur les principaux problèmes de gestion foncière dans le pays
- un plan d'action est défini, indiquant les solutions opérationnelles pour l'amélioration de la gestion foncière, ainsi que leurs conditions détaillées de mise en œuvre

Méthodes pluridisciplinaires et complémentaires du foncier

La méthode d'analyse processuelle du foncier (APF) a été mise en œuvre pour étudier et comprendre les mécanismes, acteurs et processus des différents problèmes fonciers rencontrés en Guinée. Il s'agit d'une méthode dynamique permettant d'observer, de décrire et de rendre compte des différents processus ou facteurs qui influent sur le fonctionnement d'un système foncier donné. Cette méthode met particulièrement l'accent sur les mutations liées aux modes d'attributions (propriétaire) et d'affectations (type d'exploitation ou aménagement) foncières. Ces mutations patrimoniales sont replacées dans le temps et dans l'espace localisé par rapport à l'évolution des régimes fonciers et des législations ; la rupture politique étant souvent le moment de remise en cause des régimes fonciers précédents. Aussi la méthode tient compte de la place et du rôle des acteurs impliqués ou concernés par la gestion foncière, et particulièrement les collectivités locales dans ses relations avec les services centraux et déconcentrés de l'Etat. Ces enjeux fonciers sont donc analysés en interaction avec différents acteurs locaux à l'échelon local, régional, national voire international. Dans cette démarche processuelle, le rôle des partenaires de développement, venant généralement des pays situés à l'échelle internationale par rapport aux zones d'intervention, n'est donc pas négligé ici. C'est le cas notamment des bailleurs de fonds, comme l'Union Européenne qui appui directement cette présente étude.

La démarche déployée a tenu compte de cette diversité de situations régionales et locales, pour écouter les points de vue et enregistrer les perspectives envisagées ou envisageables pour chaque acteur impliqué ou concerné. Elle a croisé les regards des Guinéens sur les principaux problèmes fonciers qui affectent ou empêchent la relance des projets de développement urbain et rural dans ce pays, doté des potentialités naturelles exceptionnelles. Cette approche qui se veut pratique et opérationnelle, selon les termes de référence et au regard des objectifs visés par la présente étude, n'a pas repris la distinction classique entre foncier urbain et foncier rural, dans la mesure où en Guinée les deux espaces se mêlent et se mélangent constamment, en particulier sous l'effet de l'urbanisation anarchique. Si cette distinction n'est pas pertinente, d'un point de vue empirique, on peut constater une forte concurrence entre espaces agro-pastoraux et le développement urbain, enjeux qui se focalisent particulièrement autour des zones périurbaines (zones d'extension urbaines), où s'exercent actuellement de fortes pressions foncières et démographiques, suivies des conflits

fonciers de plus en plus violents. Les problèmes de mise en œuvre des plans d'aménagement ou des schémas directeurs touchent particulièrement ces zones périurbaines, à cheval entre communes urbaines et communes rurales.

Déroulement du programme et mise en œuvre de la démarche pluridisciplinaire

La mise en œuvre du programme s'est effectuée par zone :

- zone 1 : la ville de Conakry
- zone 2 : de la Basse Guinée vers la Moyenne Guinée
- zone 3 : de la Haute Guinée vers la Guinée Forestière

A l'intérieur de chaque zone, l'étude a couvert au moins une commune urbaine (CU) et une commune rurale (CR). Sur cette base, l'équipe a réalisé au moins deux monographies, l'une portant sur les localités conflictuelles et l'autre sur celles plus ou moins conflictuelles.

Le choix de la région administrative de Kindia est justifié par l'existence de nombreuses zones de plantation et des ressources minières. C'est le cas notamment de la ville de Kindia et des sous-préfectures de Benty et Farmoriah, dans la préfecture de Forécariah.

Le choix de la région administrative de Mamou est justifié non seulement en raison de sa réputation de région agricole et de la mise en œuvre de projet du chemin de fer Rio Tinto.

Le choix de la région administrative de Kankan est justifié par le développement de l'agriculture (culture de coton)

La Préfecture de Beyla par l'impact sur le foncier local de l'exploitation du minerai de fer et de constructions des infrastructures ferroviaires par Rio Tinto ;

La région administrative de N'Zérékoré pour la gestion des forêts classées et la production de palmier à huile et d'hévéa (SOGUIPAH).

Les travaux ont été réalisés en deux phases :

- Phase 1 : elle a concerné la zone 1 ou la ville de Conakry, du 02 au 12 novembre 2011
- Phase 2 : elle a touché les zones 2 et 3, du 10 janvier au 09 février 2012

Durant la mission, les entretiens ont regroupé les autorités locales, les services techniques, les notabilités locales et les représentants de la société civile, impliqués dans la résolution des conflits domaniaux. C'est une méthode interactive participative, qui permet aux différentes parties prenantes d'échanger ensemble dans la transparence autour des problèmes fonciers locaux, qui perturbent leur cohabitation et le développement local. Les différents entretiens réalisés ont été axés autour des problèmes suivants :

- Les conflits fonciers ou domaniaux : la nature, les causes des conflits ; les localités et acteurs concernés ; les incidences sur la cohabitation entre les services techniques, les collectivités locales et les populations ;
- Sur la propriété et la gestion foncière : modes d'accès à la terre ; affectations des terres, attributions des terres par titres de propriété ou autres formes de sécurisation foncière ; les relations entre autorités administratives et les collectivités locales dans la procédure de délivrance des titres de propriété ;
- La fiscalité foncière : état des lieux de l'assiette fiscale, état de collaboration entre les services des impôts et les collectivités locales en matière notamment de patente et de la contribution foncière unique (CFU), le recensement, l'imposition et le recouvrement.

Les résultats des trois aspects étudiés sont présentés ici de manière interdépendante et complémentaire.

PREMIERE PARTIE

Diagnostic des conflits fonciers, évaluation des outils de gestion foncière et de la fiscalité des collectivités locales

1. *Diagnostic actualisé des conflits fonciers en Guinée*

1.1. *Préliminaire méthodologique*

Les conflits expriment l'existence de la diversité des intérêts économiques et sociaux. Le conflit apparaît lorsque les autorités n'arrivent plus à réguler les rapports fonciers. Il atteste le dysfonctionnement du dispositif juridique des autorités et administrations chargées de la gestion foncière. Il témoigne également de l'existence de la diversité des acteurs, des usages et des pratiques normatives expliquant la présence d'intérêts. L'enquête de terrain a permis d'une part, de faire le point de la littérature sur la problématique et d'approfondir la collecte des données auprès des personnes ressources ayant une bonne connaissance et expérience des problèmes fonciers guinéens, d'autre part. La notion de conflit a été mise en œuvre en prenant en compte trois situations différentes :

- les conflits déclarés ou les conflits qui ont déjà surgi et qui sont plus ou moins résolus ;
- les conflits latents ou les conflits non encore déclarés ou mal résolus mais qui peuvent éclater ou resurgir ;
- les conflits potentiels ou des conflits susceptibles d'intervenir à l'occasion de la mise en valeur des terres ou de l'implantation des grands projets d'infrastructure de développement.

Les problèmes fonciers sont récurrents sur le territoire guinéen. Ils varient en fonction des régions, des localités, des acteurs et des ressources naturelles (domaines agricoles, marres, mines, pâturage, forêts, etc.) en cause. Ils opposent différents acteurs (Agriculteurs/Agriculteurs, Agriculteurs/Éleveurs, Chefs coutumiers/ Chefs coutumiers, Etat/Particulier, Chefs coutumiers/Etat, Coutumiers/Société, Autochtones/Allochtones, Société/Société).

Les types de conflits :

- Les conflits fonciers inter communautaires (opposant deux communautés villageoises à cause en particulier des problèmes de limite notamment entre agriculteurs et éleveurs pouvant opposer au moins deux protagonistes issus de deux communautés villageoises, ethniques ou religieuses. Ces conflits naissent souvent de la revendication d'un domaine d'importance agropastorale, piscicole, minière par une ou plusieurs communautés se réclamant toutes propriétaires du domaine litigieux.
- Les conflits fonciers intra communautaires (à l'intérieur de la communauté, d'un clan, d'un lignage, d'une famille). Ce sont des différends qui opposent les membres d'une communauté donnée à propos de la terre ou d'autres ressources naturelles.
- Les conflits fonciers extra communautaires (opposant la communauté ou un membre de la communauté avec d'autres acteurs externes. C'est le cas notamment de l'Etat ou des Sociétés d'exploitation minières ou agricoles). Ces litiges peuvent exister entre deux investisseurs étrangers détenant chacun un permis de recherche, de construction, d'exploitation agricole ou minière concernant un même domaine attribué.
- Les conflits de compétences entre autorités préfectorales et les élus locaux à propos notamment de l'attribution ou de l'affectation des terres au niveau de la commune rurale. L'acte d'attribution foncière pouvant être délivré par le préfet et le maire. Ce rapport de force peut être source de conflits.
- Les femmes sont souvent exclues dans la succession en particulier en matière foncière ou immobilière. Pourtant elles constituent l'essentiel de la population guinéenne (52, 5%) dont

71,1% vivant e milieu rural)¹. Les femmes, comme les jeunes, sont souvent reléguées au second plan. Les deux catégories ont rarement accès à la propriété et sont les plus touchées par la pauvreté et le manque d'éducation. Parmi la population jeune, les garçons sont préférés aux filles bien que le droit moderne ou droit positif accorde une égalité aux deux sexes dans l'accès à la propriété foncière et les droits qui en découlent. Cette contradiction entre droit coutumier et droit moderne peut être source de conflits.

Les conflits fonciers ou domaniaux prennent de nos jours des proportions inquiétantes dans la gestion des affaires courantes devant les juridictions, au niveau des services administratifs et des autorités coutumières. Selon les informations recueillies auprès des enquêtés, en moyenne 60% des dossiers soumis à la justice concernent les conflits domaniaux. Ce chiffre est de 40% au niveau des services administratifs et de 80% au niveau des autorités coutumières. Les conflits fonciers se manifestent différemment dans les zones étudiées : ils peuvent partir de disputes, menaces ou bagarres jusqu'aux actes de vandalisme et usages des armes blanches. Ces affrontements pourraient parfois entraîner des morts d'hommes. La base de tous ces conflits reste la revendication des droits de propriété par manque de titres de propriété et d'application stricte de la réglementation foncière. Les conflits fonciers identifiés revêtent des éléments convergents bien qu'ayant des particularités régionales et/ou locales : l'héritage, le don, le prêt sont pratiqués notamment entre Autochtones et Allochtones, entre oncle et neveu. Cette souplesse des droits coutumiers était favorisée par la plus grande disponibilité d'étendue des terres. Ces pratiques ont tendance à disparaître aujourd'hui, avec l'augmentation de la population et des besoins en terre d'usage. D'autres formes monétarisées d'accès à la terre se sont développées avec l'économie marchande : la location, le bail et la vente. La terre est devenue une marchandise, y compris dans les zones rurales. Les dix noix de colas, qu'on remettait aux notables pour avoir accès à la terre, sont largement dépassées aujourd'hui et les jachères ou le versement de la dîme ont tendance à disparaître en raison des occupations permanentes des espaces ou des exploitations. Les dons en nature sont remplacés par des échanges de plus en plus monétarisés.

L'accroissement des conflits fonciers en milieu rural tient à la fragilité des pratiques coutumières de transactions foncières par voie d'héritage ou de succession, qui ne respectent aucune formalité administrative. Les négociations sont basées sur des accords verbaux sans traces écrites et sont donc facilement remises en cause par des ayants droits absents. Généralement, ces conflits peuvent opposer deux collectivités (conflits intercommunautaires) autour d'un domaine de culture, d'une mare, d'une mine, d'une forêt ou à propos des limites d'un domaine: le conflit peut opposer des individus à l'intérieur d'une même famille ou communauté suite à une vente des terres familiales ou lignagères sans l'accord du conseil de famille ou des notables (conflit intra familial). Les conflits peuvent également opposer une Société d'exploitation agricole ou minière aux populations d'une localité donnée. Ils peuvent aussi opposer l'Etat aux populations d'une collectivité en cas d'expropriation, d'expulsion ou de déguerpissement pour occupations anarchiques ou illégales des domaines publics. Des différends frontaliers opposent aussi les communautés riveraines dans les zones frontalières. On peut voir des sociétés d'exploitation entrer en concurrence ou en revendication de propriété sur un domaine attribué plusieurs fois par l'Etat (conflits extra communautaires). Ces conflits opposent des acteurs autres que les populations locales ou de leurs héritiers éloignés. Il ressort des informations collectées que les conflits fonciers ou domaniaux enregistrés sur le territoire national comportent des spécificités propres à chaque région ou localité. En fonction des zones, de la diversité des ressources naturelles ainsi que des réalités socioculturelles des communautés guinéennes, la configuration et l'intensité des conflits peuvent varier d'une région à l'autre.

1.2. Problèmes de gestion foncière dans les communes urbaines

Il s'agit des problèmes fonciers constatés sur le terrain par les consultants et les propos recueillis auprès des différents interlocuteurs. Ces propos sont rapportés de manière directe sans style académique. Au niveau urbain, c'est surtout la Direction nationale des domaines et du cadastre qui est particulièrement impliquée plus ou moins en relation avec les collectivités locales. Le constat est que la plupart des quartiers des centres urbains ne sont pas lotis à cause des problèmes d'occupations anarchiques ou illégales de l'espace. Des conflits fonciers ou immobiliers sont

¹ Source : EIBEP, 2002

récurrents dans ce contexte, surtout lorsque les pouvoirs tentent d'intervenir soit pour aménager soit pour lotir un quartier dans les communes urbaines. Ce qui entraîne non seulement des blocages pour le développement urbain mais d'importants dysfonctionnements importants en matière de gestion foncière urbaine. Ces problèmes touchent à la fois au fonctionnement normal des services publics, la responsabilité des collectivités locales et la sécurisation foncière des populations urbaines. Trois principaux aspects se dégagent :

- Dysfonctionnements liés à l'occupation des domaines publics
- Dysfonctionnements liés à la gestion des services publics
- Responsabilité de l'Etat et des collectivités locales

Le code de l'urbanisme et de l'habitat et le code des collectivités locales ont annoncé le plan de développement urbain de Conakry (PDU), le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), les plans d'occupations des sols ou le schéma national de cohésion pour les autorités locales. Ces outils sont annoncés sans être mis totalement en application. Ces plans de développement urbains se heurtent régulièrement aux problèmes fonciers :

- La gestion foncière est mal assurée en Guinée. Les services techniques et les autorités locales ne réagissent que lorsqu'ils sont confrontés à un problème, sans les anticiper. Partout, les domaines publics sont anarchiquement et illégalement occupés.
- Les zones industrielles, comme dans la commune urbaine de N'Zérékoré, ont été morcelées et attribuées. Les zones industrielles n'existent pas dans cette commune urbaine.
- Les particuliers occupent et construisent tous seuls. L'Etat ne fait rien pour les accompagner ou pour anticiper les constructions anarchiques. Son seul mode d'intervention est de casser ou de démolir les constructions bâties sur son domaine public. On peut noter également, surtout à Conakry, les occupations illégales des espaces de parcours le long des chemins de fer. Un périmètre de 25 mètres au moins, de part et d'autre de la voie ferrée, devrait être respecté. Les mêmes normes de distance et de périmètre de sécurité devraient être observées dans la construction des chenaux techniques, les tuyaux de conduite d'eau ou l'installation des lignes de hautes tensions. En dehors de ces espaces ferroviaires, l'empiétement de la chaussée ou de la voie publique est une pratique courante des populations urbaines.
- On peut signaler l'occupation de la chaussée par les jeunes des quartiers urbains de Conakry. Il est coutume pour les jeunes de la ville de Conakry d'organiser régulièrement des matchs de football dans les rues.
- Les terrains des centres villes sont souvent vendus soit par les préfets soit par les chefs de quartier. Les réserves foncières de l'Etat se sont rétrécies comme une peau de chagrin par le jeu de corruption des autorités publiques et des autorités publiques locales. C'est pourquoi il est particulièrement difficile de trouver des terrains pour la construction des écoles, des centres de santé, des hôpitaux et autres équipements publics. L'Etat n'a plus de terrains dans la plupart des communes urbaines de Guinée.
- Les propriétaires coutumiers occupent tous les domaines ; il faut désormais et nécessairement négocier avec eux. Nombreux conflits opposent actuellement la CBG et la commune urbaine de Kamsar.
- Le non respect de la loi reste à l'origine des conflits fonciers en Guinée. Les gens ne connaissent pas souvent la limite de terrains occupés ou qu'ils déclarent être propriétaires. Très peu de titres de propriété existent. Les papiers se limitent souvent aux attestations de vente ou attestations délivrées par les chefs de quartier.
- Les titres fonciers sont délivrés à Conakry et les services fonciers sont éloignés des populations à la base. Dans de nombreux cas, le propriétaire déclaré ou affiché n'a souvent aucun titre de propriété. Seuls les acheteurs se préoccupent de chercher les papiers, mais rarement les propriétaires traditionnels ou coutumiers. Les quartiers ne sont pas lotis à cause des problèmes fonciers. Plus de 74,8% des problèmes traités par justice (voir Etats généraux de la justice en Guinée) sont liés au foncier.

- A Conakry, selon les techniciens du PDU 3, seuls 12% des propriétaires disposeraient d'un titre de propriété fiable. Pourtant le PDU 3 avait élaboré des outils notamment le plan d'adressage des occupations (LACO) pour la ville de Conakry.
- Les sages disent qu'ils ne sont consultés que lorsque les autorités ne peuvent plus contrôler les conflits. Ils ne souhaitent plus continuer de jouer le sapeur pompier. Les sages estiment que l'Etat devrait prendre ses responsabilités en réglant définitivement les problèmes fonciers dans ce pays. On constate partout une mauvaise gestion des archives foncières : incendie des documents, double emploi, documents détenus par des personnes physiques et qui sont décédées. C'est dire que les services techniques manquent d'information parfois de formation.
- Le vide juridique créé par défaut des décrets d'application semble à l'origine de mauvaises interprétations et applications des textes. On peut même parler de blocage pour l'application des textes promulgués, dans la mesure où les autorités n'ont aucun intérêt à ce que ces textes soient appliqués. Ce système de corruption entretient le flou ou la confusion. Les textes promulgués ne sont pas appliqués, et les textes appliqués ne sont parfois pas promulgués.
- Ces problèmes de mauvaise gestion de l'espace urbain n'existent pas partout. Certains quartiers qui sont bien gérés parce que lotis et sécurisés par des titres fiables. C'est le cas du quartier de Bordeaux dans la commune urbaine de Kankan. Le lotissement du village de Loppe, dans la préfecture de Mamou, a considérablement limité les conflits fonciers dans la localité, comme dans la commune rurale de Timbi-Madina.
- La mauvaise gouvernance est à l'origine du dépouillement du patrimoine public. Les bâtiments publics sont vendus par l'intermédiaire des fonctionnaires chargés de la conservation des biens publics. La commune urbaine de Mamou n'a plus d'espace pour son développement. La situation géographique de la ville fait qu'elle est encerclée par les forêts classées. L'Etat est donc limité dans son développement urbain faute de terrains disponibles.
- Certains magistrats estiment que le service de l'habitat est à l'origine de toutes les confusions et de tous les problèmes domaniaux en Guinée. Le comportement de ses agents est un acte constitutif d'infraction pénale. Normalement, tous ceux qui participent aux transactions occultes sont passibles de complicité devant les tribunaux, mais il existe une impunité structurelle à l'égard des cadres complices de la spoliation des biens publics qui ne sont donc pas poursuivis pénalement comme ils le devraient. C'est à l'Etat alors de regarder les fautes commises pour restaurer son image et son autorité dans ce pays. Il peut soit indemniser les victimes et se retourner contre ses agents publics coupables (action récursoire) ; soit les poursuivre devant les tribunaux en tant que principale victime (action direction) pour détournement, complicité et faux en écriture. C'est dire que l'Etat peut engager d'une manière ou d'une autre la responsabilité de ses agents, qui agissent contrairement à l'intérêt général dont ils sont censés sauvegarder.
- Une sorte de résistance de la part des départements centraux pour le transfert effectif de compétence en matière de gestion foncière aux collectivités locales a été identifiée. Les compétences sont monopolisées au niveau des préfectures : les services techniques sont coiffés par les préfets et sont déployés au niveau des communes pour l'exécution notamment des plans de masse, la délimitation et le bornage des parcelles. Le code des collectivités locales n'est pas encore appliqué et respecté au niveau préfectoral. La méconnaissance des textes et la sauvegarde des intérêts privés expliquent de nombreuses sources de conflits. Pourtant le transfert de compétence aux collectivités locales est devenu indispensable pour le développement local en Guinée.
- Il existe en Guinée le phénomène dit de double emploi : il s'agit d'une situation dans laquelle plusieurs personnes réclament la propriété d'une même parcelle. Le problème vient du fait que le premier acquéreur ne met pas tout de suite en valeur la terre acquise. La terre non mise en valeur peut être revendue à une autre personne. On peut vendre ainsi une même parcelle à plusieurs personnes tant qu'elle n'est pas mise en valeur. Et le service des domaines et du cadastre ne recherche pas la preuve (conservation des archives foncières, plan de masse) et ne pas procède pas à la régularisation du terrain. Le principe est qu'au-delà de 3 ans de non mise en valeur la terre retombe dans le domaine privé de l'Etat.

Normalement, le juge doit vérifier les conditions de non mise en valeur et le signifier au propriétaire. Mais les services techniques ne font pas la Signification, d'où le phénomène d'acquisition multiple d'une même parcelle.

- On constate également l'existence des parcelles fictives qui n'existent que sur papier non sur le terrain. Les chefs de quartiers font les attestations alors qu'ils n'ont ni la compétence ni le droit de le faire. Les problèmes fonciers sont compliqués dès le départ, parce qu'ils sont mal posés et mal engagés. Et ces problèmes commencent à la base, au niveau du quartier. Les papiers sont délivrés et signés par les responsables qui au bureau sans se rendre sur le terrain.

1.3. Problèmes de gestion foncière dans les communes rurales

Les zones rurales sont dominées par les activités agricoles, d'élevage, d'exploitations forestières et minières notamment. C'est le domaine par excellence des droits coutumiers, marqué par l'absence plus ou moins de l'Etat. Si les droits fonciers sont prédominants, ils s'adaptent difficilement aux enjeux sociaux et économiques, voire politiques. Ces enjeux sont actuellement liés aux grands projets agricoles, miniers ou de l'urbanisation des zones rurales.

Trois principaux constats :

- Le développement de l'activité agricole sur des grandes surfaces
- L'impact des exploitations minières
- Prééminence des droits fonciers coutumiers et vulnérabilité des pratiques coutumières

Plusieurs activités économiques convoitent les mêmes ressources foncières pour être à l'origine des conflits incessants entre différents acteurs locaux. Les pressions foncières sont accentuées par la présence des sociétés agricoles et minières. On peut observer les problèmes suivants :

- Les problèmes fonciers opposent le plus souvent les agriculteurs et les éleveurs. Ils peuvent aussi opposés ceux qui sont propriétaires mais ne l'exploitent pas la terre à ceux qui veulent travailler mais n'ont pas de terre. Ces conflits opposent parfois les grosses Sociétés d'exploitation agricoles et les paysans locaux. C'est le cas des contentieux qui opposent régulièrement la Société SOGUIPAH (Société guinéenne de production de palmier et d'hévéa) et les paysans de la commune rurale de Diécké, dans la Préfecture de Yomou. La sous-préfecture de Diécké est complètement encerclée par les plantations à la fois familiales et industrielles. Les conflits opposent non seulement SOGUIPAH et les paysans mais également les paysans entre eux à propos de la gestion de la forêt. L'intensification de ces conflits est liée au développement de l'économie de plantation. Entre 40% et 50% du temps des autorités locales ici sont consacrés à la gestion des conflits fonciers. La Société SOGUIPAH occupe des domaines très importants dans la commune rurale de Diécké : elle absorbe plus de 80% des terres disponibles. Les 20% sont détenues par les populations locales. C'est le partage de ces 20% qui divise les familles de la localité.
- Les paysans veulent planter mais les terres de plantation se font rares. Ceux qui ont des terrains préfèrent vendre, d'où de nombreuses contestations. La terre de plantation rapporte tellement que tout le monde cherche à planter. Les paysans estiment que SOGUIPAH n'a pas respecté les limites fixées. Elle aurait même empiété sur les domaines réservés à la population locale. Le projet (décret d'attribution du domaine de Diécké à SOGUIPAH) avait au départ prévu, selon les paysans, 13.000 hectares. Mais la Société occupe actuellement plus de 23.000 hectares. La commune rurale de Diécké connaît une forte pression démographique avec la présence de SOGUIPAH. Depuis la population locale est passée de 9000 habitants à plus de 70.000 habitants aujourd'hui.
- La superficie de la terre diminue par rapport au nombre de population. Les forêts classées sont souvent occupées et exploitées par les populations riveraines. C'est le cas des forêts classées des monts Yonon et Diécké respectivement dans les Préfectures de N'Zérékoré et de Yomou. Les populations riveraines empiètent régulièrement sur ces forêts classées. Il s'agit en réalité d'une occupation illégale des domaines classés. Les villageois viennent

souvent cultiver dans ces forêts. D'après plusieurs témoignages, l'Etat installe les Sociétés sans consulter les populations.

- Beaucoup d'autres conflits opposent les agriculteurs aux éleveurs. Ces conflits résultent le plus souvent de la divagation des animaux. C'est le cas généralement au Fouta Djalon et en Haute Guinée, et parfois en Guinée forestière. Au Fouta Djalon, en particulier dans la plaine de Timb-Madina, les animaux sont abandonnés à eux-mêmes et sont nourris par la nature.
- La gestion de l'élevage pose surtout de problème d'alimentation des animaux, surtout en saison sèche (juin-juillet). Le secteur d'élevage connaît beaucoup de difficultés en Guinée. Il manque généralement des centres d'abattoir ou des lieux dignes d'abattage des animaux. Aussi n'existent ni de boucheries propres et conformes aux normes d'hygiène et de sécurité. Ce qui fait que le marché de bétail n'est pas tellement rentable en Guinée. La taxe de stationnement de bétail n'est pas du tout acquittée. Ce qui est inquiétant aujourd'hui, estiment les techniciens, ce que l'Etat confie les soins des animaux aux vétérinaires privés, les vétérinaires de l'Etat sont alors laissés pour compte.
- Les techniciens des eaux et forêts se plaignent également de manque de moyens pour l'exercice de mission de service public. Il n'y a qu'un agent par sous-préfecture, remarque l'agent des eaux et forêts de la sous-préfecture de Banko, dans le Parc du Haut Niger. Les migrants viennent souvent dans le parc pour couper les bois. Bras de fer régulier entre le chef de cantonnement forestier et les exploitants clandestins des forêts classées. Les agents éprouvent de nombreuses difficultés à recouvrer les impôts notamment la redevance de coupe. Pourtant la grande coupe (coupe industrielle) est très rentable par rapport à la petite coupe (coupe artisanale). Un seul agent ne peut à la fois recouvrer l'impôt, surveiller l'accès aux ressources forestières et faire le travail de gestion administrative au bureau. Ils souhaitent la réhabilitation du statut du chef de cantonnement forestier en Guinée.
- Dans les zones minières, la découverte de l'or suscite souvent des conflits entre deux familles, deux villages, qui cohabitaient pourtant pacifiquement et qu ne nécessitait pas traditionnellement des problèmes de limites entre voisins.
- Dans les zones minières, les conflits sont accentués entre agriculteurs et les exploitants artisanaux de l'or à cause de l'extension des champs et des domaines cultivables. Beaucoup de conflits également entre SEMAFO et les paysans locaux. C'est le cas de la sous-préfecture de Kiniéro dans la préfecture de Kouroussa. Les paysans condamnent le fait qu'on chasse souvent les orpailleurs sur les terrains qui n'ont pas été couverts par les permis de prospection et de concessions minières. La Société SEMAFO serait allée au-delà des limites fixées par les permis. Les populations de Kiniero redoutent également leur déplacement pour l'aménagement du barrage de Fomi.
- Les zones minières deviennent le théâtre de conflits entre paysans à propos de l'or ; entre agriculteurs et éleveurs à propos des zones de pâturages, entre les Sociétés minières et les communautés villageoises à propos des espaces de pâturages ; entre les Sociétés minières et les communautés à propos de la gestion des marres.
- Nombreux conflits également dans la commune rurale de Kintinian, préfecture de Sigouri, entre la SAG et les populations locales. Conflits qu'on peut qualifier d'agro-miniers, particulièrement liés aux problèmes de limites. C'est le cas à Yamboya, Diaraya, Sambaya et Dalamba dans la sous-préfecture de Kintinian.
- De nombreux accidents locaux sont liés aux carrières ouvertes qui s'effondrent souvent entraînant dans le gouffre beaucoup de jeunes victimes. Les populations disent ne pas connaître les limites des espaces concédés à la SAG. Les zones dégradées ne sont pas réhabilitées. Les populations locales protestent souvent contre la pollution et se plaignent notamment de problème de poussière, de pollution de l'air, de gaz et de cyanure. Elles demandent généralement la construction de centres de santé et la clôture de l'école de Kintinian. Plusieurs maladies sont enregistrées par la Croix Rouge locale : diarrhée, grippe, pneumonie, toux, etc. Le problème d'emploi des jeunes est posé comme dans toutes les zones minières.

- Les sociétés d'exploitation minière se heurtent souvent à l'hostilité des communautés locales, riveraines des sites ou des concessions minières. Beaucoup de témoins sur le terrain dénoncent l'absence de l'Etat entre les Sociétés et les communautés. Les dispositions nécessaires étant rarement prises avant l'implantation de ces sociétés. La procédure n'est pas respectée et les limites ne sont pas connues des populations et préservées par les autorités préfectorales. Les populations occupent régulièrement les terres à l'intérieur des concessions minières notamment les stocks fonciers. L'Etat est souvent absent.
- Les projets miniers se développent dans des conditions institutionnelles et sociales très difficiles. C'est pourquoi certains experts proposent la mise en place d'une « commission spéciale » pour faire face notamment aux problèmes de sécurité. C'est le cas de l'intervention récente de l'arrêté du 3 décembre 2011 (n° A/2011/8360/MUHC/CAB) du Ministre de l'urbanisme et de l'habitat, portant mise en place des commissions foncières dans les préfectures de Beyla, Macenta, Keroune, Kankan, Kissidougou, Kouroussa, Faranah, Mamou, Kindia et Forecariah. Cet arrêté du MUH est actuellement très contesté.
- Les populations veulent s'installer au plus près des zones d'exploitation pour avoir accès aux services que l'Etat est incapable de leur offrir. Chaque compagnie minière est obligée alors de créer son propre système de sécurité et faire tout pour être accepté par les communautés rurales. Le nouveau code minier n'a pas encore son texte d'application.
- La plupart des Sociétés minières consultées ne comptent pas donner de l'argent aux populations en cas d'expropriation. Elles préfèrent négocier les terres et accompagner les populations : formation et reclassement des paysans sur les sites en leur permettant de revivre des activités productives traditionnelles. Le problème de recrutement est souvent posé : les jeunes ne sont pas toujours qualifiés et les compétences requises ne sont pas souvent sur place. Les Sociétés sont obligées de chercher les personnes qualifiées en dehors des communautés locales. A cause des problèmes d'emplois locaux, les communautés se soulèvent parfois contre les Sociétés minières. La suspicion et la méfiance se sont installées entre elles, avec de nombreuses difficultés de compréhension et de cohabitation. Les déplacements et les reclassements sont devenus des problèmes sérieux dans les zones minières.
- Le système coutumier accordait plus d'importance au regroupement des hommes, le peuplement des villages à la valeur économique de la terre. Le don de dix noix de colas suffisait pour avoir accès à la terre. Ce système traditionnel de gestion foncière semble dépassé aujourd'hui.
- Conflits fréquents entre prêteur et l'emprunteur de longue durée. Après le décès des deux contractants, les héritiers entre frontalement en conflit. Les conventions ne sont pas explicitement claires entre le prêt et le don. Les transactions se font sans écrit et sans témoins majeurs, notamment elles se font en dehors des futurs héritiers. Situation observée à Mali Yimbérin en particulier mais qui existe un peu partout dans les zones rurales. La plupart des cas, les enfants héritiers sont mis devant les faits accomplis.
- Les sages sont influencés par les jeunes alors qu'ils connaissent parfaitement l'origine des problèmes posés. Les coutumiers ont souvent quartier libre et chacun se considère comme premiers occupants. Les anciens se présentent devant le juge sans papier seulement avec des barbes blanches, en faisant valoir des arguments d'antériorité ou d'ancienneté. Les conflits qui opposent les villages ne reposent sur aucun acte écrit et les villageois ignorent souvent les limites des terres qu'ils revendiquent. Dans ces conditions, on arrange les parties sans trancher définitivement le problème, qui peut resurgir à l'occasion d'une crise politique, ethnique ou religieuse.
- Dans les zones rurales, les populations ne mesurent pas toujours l'importance de titre de propriété. Les anciens ne disent pas toujours la vérité à leurs enfants à propos de la terre, ce qui entraîne sans cesse des remises en cause des droits acquis.
- Beaucoup de conflits latents se profilent dans les villages des anciens captifs ou Rundé au Fouta Djallon. C'est le cas à Mamou où chaque Rundé constitue une situation conflictuelle par excellence. Les anciens maîtres veulent récupérer les domaines qu'ils contrôlaient à distance depuis longtemps. C'est le cas à Dounè (Mamou). Cette situation est souvent liée au prix du

foncier et la marchandisation des terres dans les zones rurales. Le problème risque de s'accroître à Mamou si le tracé de construction du chemin de fer (Projet Rio Tinto) passe par les villages des anciens captifs. Les questions qui se posent : comment récupérer les terres des bas fonds dans les villages des anciens captifs ? C'est un conflit récurrent au Fouta Djallon. Ces problèmes de pratiques coutumières seront difficiles à régler et peuvent prendre facilement une dimension ethnique ou politique.

- Les modes traditionnels d'acquisition des terres ne sont plus adaptés aux enjeux sociaux et économiques actuels. Il y a souvent des contradictions fondamentales entre la loi et la coutume notamment en matière de succession : la loi déclare tous les enfants (fils et filles) égaux devant la loi alors que la tradition privilégie les hommes. Il y a inégalité en matière de succession au niveau des droits coutumiers entre les hommes et les femmes.
- Il y a souvent une crise de confiance entre populations et représentants de l'Etat. Les populations n'ont pas souvent confiance au juge et préfèrent régler les problèmes au niveau des sages. Elles estiment que les autorités publiques méconnaissent généralement les droits coutumiers.
- La justice, faute de papiers, s'appuie sur les sages. Ceux-ci ne tranchent pas les conflits mais jouent la médiation ou procèdent à la conciliation et la réconciliation des parties.
- Le retour des migrants au village est un facteur de conflit et de remise en cause des conventions anciennement nouées.
- Il y a également de nombreux conflits fonciers entre autochtones et allochtones. Deux principes contradictoires sont en conflits : « la terre appartient à ceux qui la met en valeur » (principe déclaré sous Sékou Touré) et « la terre appartient aux premiers occupants » (déclaré sous Lansana Conté). Ce dernier principe a contribué à l'affaiblissement de l'Etat en matière de gestion foncière, mais contraire au renforcement des autochtones ou coutumiers face aux allochtones. Ces problèmes ne sont pas du tout résolus en particulier en Guinée Forestière. On peut craindre des conflits intercommunautaires en particulier à l'occasion des élections locales.
- En Guinée forestière, le neveu est souvent préféré au fils de son oncle. C'est l'oncle qui s'occupe particulièrement de son neveu plus que son fils. Cette pratique sociale repose sur une logique : on peut être sûr à 100% de la maternité (le fils de la sœur) mais pas de paternité. Seule la femme peut dire qui le père de son enfant. Mais lorsque l'oncle et son neveu meurent, ils laissent des problèmes de succession sérieux à leurs progénitures. Des problèmes d'héritage importants opposent actuellement les neveux à leurs cousins en Guinée forestière.
- Les anciens attribuaient la terre aux étrangers sans fixer les limites, les gens s'installaient sans difficultés et le problème foncier ne se posait pas à l'époque. La fixation des limites a commencé lorsque les étrangers sont devenus nombreux. C'est le cas dans la sous-préfecture de Benty. Mais le Conseil des sages joue un rôle déterminant dans le règlement des conflits. A Benty, comme ailleurs en Guinée, il y a souvent des contestations, des réclamations, des plaintes à propos de la terre mais très rarement des affrontements ou des conflits violents.
- Lorsque la terre prend de la valeur, comme c'est le cas actuellement, les conventions anciennes sont remises en cause, les dons deviennent des prêts, prétextes fallacieux pour reprendre les terres que les parents ont attribuées depuis très longtemps, en raison de l'absence de papiers pour attester les cessions et les transactions foncières très anciennes. La parole donnée n'a plus de sens aujourd'hui, alors qu'autrefois elle était foncièrement sacrée : « les parents ne disent pas toujours la vérité à leurs enfants ». Les occupations paisibles et durables sont donc régulièrement remises en cause par les coutumiers.
- Le droit coutumier semble ne plus respecter les prescriptions acquises pour une occupation paisible et de longue durée. L'emprunteur sait qu'il n'est pas propriétaire mais dit à ses enfants que la terre lui avait été bien donnée ou vendue. Aussi le prêt se transforme en propriété parce que l'emprunteur a désormais des moyens économiques importants pour ne plus se contenter de la superficie qui lui avait été initialement concédée, il veut de plus en plus

de terre. Il n'hésite donc pas à empiéter sur les terrains des voisins. On peut remarquer, en particulier dans les pôles d'attraction économiques, une forte concentration des populations sur des petites surfaces. Les superficies importantes se rétrécissent sous le coup de la pression démographique suivie de l'importance de l'exploitation des ressources foncières ou de l'urbanisation accélérée. C'est le cas notamment de l'implantation de SOGUIPAH dans la commune rurale de Diéké.

- Remise en cause des prêts dans les zones minières à cause de la découverte de l'or : «on reprend notre terre parce que c'est le sol qu'on a prêté et non l'or qui se cachait sous». Le tissu familial est actuellement déchiré à cause de problème de l'or. C'est le cas notamment à Kiniéro.
- Les découpages coutumiers sont plus visibles que les découpages administratifs. Les deux découpages sont souvent en contradiction fondamentale. C'est le cas de la sous-préfecture de Diarraguerela, dans la préfecture de Beyla. La limite administrative de Diarraguerela est fixée depuis 1977. Les gens de Diarraguerela ont des terres de culture depuis longtemps derrière le fleuve, qui dépendent administrativement aujourd'hui d'un autre district. Les gens traversent ce district pour rejoindre leurs champs de l'autre côté du fleuve. Les découpages administratifs sont souvent effectués en ignorant les limites traditionnelles ou coutumières.
- Certaines traditions ne protègent plus les orphelins ou les enfants dont les parents sont décédés alors qu'ils sont très jeunes. C'est dire que le droit de propriété est souvent violé parce qu'il n'y a pas de papier pour l'attester. Mais aussi la terre est devenue une marchandise et les enfants de plus en plus nombreux au niveau de chaque ménage. Le chômage et la pauvreté poussent souvent les gens à vendre ou à réclamer leur part d'héritage.
- La plupart des conflits naissent du caractère traditionnel de la gestion foncière : caractère orale des transactions et de transfert des droits ne garanti dans le temps la sécurité juridique nécessaire pour l'occupation ou l'exploitation du fonds concédé depuis longtemps. Mais certains pères de famille établissent actuellement des testaments pour éviter ce type de conflit, d'autres le font oralement devant témoins. On assiste tout de même et de plus en plus aux contestations des testaments, surtout concernant la partie qui s'estime lésée par rapport aux autres héritiers. Mais le partage fait par les enfants de même sein semble limiter ce type de contestations à l'intérieur des familles.

1.4. Incidences des pratiques foncières actuelles en Guinée

Les pratiques foncières actuelles, avec l'ambiguïté qui caractérise le droit en la matière, impactent négativement sur l'urbanisation et la fourniture d'infrastructures et de services aux districts et quartiers. Les principales conséquences des conflits :

- l'urbanisation accélérée non maîtrisée entraînant la prolifération des habitats spontanés et des taudis ;
- le manque de lotissement défavorise l'implantation des réseaux de voiries, d'alimentation en eau, électricité et la fourniture d'équipements ;
- la perte des opportunités d'investissement à cause de nombreuses situations conflictuelles liées au foncier ;
- le faible accès aux services sociaux de base ;
- la dégradation de l'environnement.
- la déchirure du tissu social ;
- la culture de la haine ;
- le recul du développement socioéconomique ;
- le blocage des activités des services administratifs ;
- la mauvaise collaboration entre promoteurs et populations ;

- la perte de confiance entre autorités publiques et la population.

Les autorités politiques et les élus locaux sont souvent sollicités dans le règlement des conflits fonciers. Ils interviennent surtout quand les problèmes atteignent une extrême gravité. Ils associent également les services techniques et les Conseils de sage pour un dénouement pacifique des conflits. Le règlement à l'amiable est toujours au centre des préoccupations. En dehors des autorités locales, des services techniques, les comités de gestion des conflits domaniaux interviennent également en la matière. Il existe des comités au niveau de certaines communes urbaines de Guinée et souvent composés des mêmes acteurs en plus des représentants de la société civile. Toutes ces instances utilisent la même procédure et recherchent toujours la conciliation des parties. La procédure s'achève par la rédaction soit d'un procès verbal de conciliation ou de non conciliation.

2. Evaluation des principaux outils de gestion foncière des collectivités locales

Il s'agit d'un travail de synthèse et d'harmonisation des textes, des outils et des principaux problèmes des services fonciers en relations avec les compétences des collectivités locales. Cette synthèse concerne principalement les textes suivants :

- Le code foncier et domaniaal
- Les plans fonciers ruraux et tous les textes relatifs à la réglementation foncière en milieu rural
- La codification des ressources naturelles en Guinée
- Le code des collectivités locales
- La lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local

2.1. Le code foncier et domaniaal

Ce code, promulgué par l'ordonnance (0692-019) du 30 mars 1992² comporte en effet 238 articles qui réglementent l'exercice des droits de propriété, la détermination de la qualité du propriétaire, les atteintes aux droits de propriété (expropriation pour cause d'utilité publique) et des dispositions transitoires. A noter que les principales dispositions de ce code concernent la gestion du foncier en milieu urbain. Seul l'article 92 fait référence au foncier rural, invitant ainsi le législateur guinéen à prendre des dispositions spécifiques pour la mise en place des outils de gestion en milieu rural. Ce code avait également consacré et intégré le plan foncier rural. Il s'agit de présenter successivement :

- Les services fonciers mis en place ou consacrés
- Les principaux outils de la gestion foncière

La Direction Nationale des domaines et du cadastre

Les attributions et l'organisation de la Direction nationale des domaines et du cadastre (DNDC) sont fixées par arrêté n° 2011/5910/MIH/CAB du 9 novembre 2011. La gestion des domaines et du cadastre est intégrée au sein d'un même service public qui dépend du Ministère de l'urbanisme et de l'habitat. Mais le volet fiscal de la gestion du service est confié au Ministère des finances, même si c'est le service des domaines qui assure la détermination des assiettes fiscales immobilières. La Direction comporte trois services : les domaines, le cadastre et l'urbanisme. Le service des domaines assure principalement :

- La gestion du domaine public naturel de l'Etat
- La gestion du domaine public artificiel de l'Etat

² Journal officiel (n°spécial, mars 1992)

- La constitution et la gestion du domaine privé de l'Etat
- La supervision et le contrôle des domaines réputés libres et vacantes de tout maître. L'Etat peut y exercer son droit de présomption de propriété
- Les réserves foncières de l'Etat
- La conduite des procédures d'identification, de création, d'utilisation, de récupération des patrimoines publics et privés des personnes physiques et morales

Les activités de ce service concernent, dans la pratique, le recensement, la maîtrise et la gestion du domaine privé de l'Etat. Le patrimoine bâti de l'Etat est confié à actuellement à la **Direction nationale du Patrimoine Public Bâti**, directement rattaché au cabinet du Président de la République. Le service du cadastre s'occupe principalement des techniques de géo reproduction (bornage), responsabilité autrefois dévolue aux anciens services topographiques (faisant partie aujourd'hui de l'**Institut Géographique National/IGN**) ; le cadastre a également des responsabilités juridiques par ses interventions dans la documentation des procédures d'immatriculation des immeubles, contribuant ainsi à l'évaluation des assiettes fiscales selon les situations foncières.

Le Bureau de la Conservation foncière

Le bureau a été mis en place par un décret du 7 décembre 1994 (décret n/D/94/0180/PRG/SGG) et en application de l'article 9 du code foncier et domanial de 1992. Il est chargé de la garantie des droits fonciers à partir de l'inscription dans les livres fonciers ainsi que toutes les modifications qui pourraient les affecter ; il est chargé de donner suite aux demandes de formalités de publicité sur les livres fonciers. Ces documents devant être publiés et conservés. Ce service est placé sous la tutelle du Ministère de l'urbanisme et de l'habitat. Il est divisé en trois services administratifs :

- Les services des formalités préalables, chargé de toutes les opérations préalables à l'immatriculation foncière, l'inscription des droits, des renseignements et des archives
- Le service du contentieux, chargé de l'instruction des dossiers litigieux
- Le service du livre et des titres de propriété, chargé de la tenue du livre foncier ainsi que de la production des titres fonciers

Le bureau de la conservation foncière ne garantit que les immeubles bâtis dans les zones urbaines et les immeubles non bâtis dans les zones rurales. L'immatriculation étant une procédure lourde et coûteuse, elle est alors théoriquement limitée aux zones urbaines de Guinée. Le service est dirigé par un « conservateur », nommé par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme et de l'habitat.

Les commissions foncières

Elles ont été directement instituées par les dispositions du code foncier et domanial de 1992 (art.49). Il existe une commission dans chaque préfecture et dans chaque commune de Conakry (5 commissions correspondant aux 5 communes). Cette commission est chargée de constater l'effectivité de la mise en valeur des terrains, de concilier les parties en cas de contestation ou des conflits. Elle doit donner son avis sur les montants des indemnités qui seraient alloués en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Son avis compte également sur l'évaluation des prix pour l'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption ; sur les opérations immobilières et toutes questions relatives à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale. La commission foncière n'a en réalité qu'un pouvoir consultatif.

La commission est composée de sept membres (art.50) dont quatre sont nommés par les ministères de l'urbanisme, de l'agriculture, de l'intérieur et des mines. Les trois autres sont désignés par le préfet ou le gouverneur de la ville de Conakry : ils sont désignés parmi les personnalités locales reconnues pour leur compétence et leur expérience. La Présidence de la commission est assurée par le représentant du ministère de l'urbanisme et de l'habitat. C'est une commission qui dispose des compétences très élargies : elle peut rendre des avis sur toute question relative à la politique foncière de la collectivité territoriale auprès de laquelle elle est instituée (art.53), en particulier dans les

procédures d'élaboration des plans d'occupation des sols (art.86) et du plan national d'urbanisme. Elle peut aussi entendre toute personne susceptible de lui apporter des renseignements sur la situation foncière d'un immeuble en cause (art.51) ou se faire assister par les experts du ministère chargé de l'habitat et du ministère chargé de l'agriculture.

Les textes définissant la compétence de la commission ne font pas référence ici à la situation des personnes physiques ou morales. Pourtant la réforme foncière et domaniale reconnaît leurs droits de propriété. On peut dès lors se demander si les particuliers peuvent aussi saisir cette commission lorsque leurs intérêts sont en cause, dans la mesure où la saisine de cette commission, aux termes des dispositions du code foncier et domanial, n'est implicitement réservée qu'à l'administration et aux autorités politiques. C'est une commission restreinte qui n'est pas élargie notamment au service de protection de l'environnement et aux représentants de la société civile. Ces commissions ne sont pas opérationnelles sur le terrain. D'où l'intervention de l'arrêté en date du 30 décembre 2011 du Ministre de l'urbanisme et de l'habitat permettant de rendre fonctionnel les commissions foncières dans les préfectures de Beyla, Macenta, Kérouané, Kankan, Kissidougou, Kouroussa, Faranah, Mamou, Kindia et Forécariah. Cet arrêté est actuellement très contesté sur le terrain.

Les principaux outils de gestion foncière

Le plan foncier

Selon l'article 4 du code foncier et domanial, le plan foncier est composé :

- d'un document graphique d'ensemble
- de fiches parcellaires
- des fiches individuelles avec identification des ayants droit et de leur qualité
- le modèle de ces fiches est déterminé par arrêté du Ministre chargé du domaine

La fiche parcellaire comporte (art.5) notamment les mentions ci-après : la situation de l'immeuble au sein de la commune, du quartier et de l'îlot ; la superficie de la parcelle, les caractéristiques des constructions. La fiche individuelle (art.6) permet d'identifier les ayants droit : elle mentionne leurs droits, qu'il s'agisse du droit de propriété, des autres droits réels, de droits personnels ou de droits tenus d'une autorisation administrative.

L'immatriculation foncière

L'immatriculation foncière est effectuée par le service de la conservation foncière (art.9) qui assure également la conservation des hypothèques. Le bureau de la conservation foncière sont créés par décrets pris en Conseil des Ministres. La garantie des droits réels (art.10) est obtenue par la publication sur le « Livre Foncier » visé (titre V du présent code), à un compte particulier ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits, ladite publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers. L'immatriculation préalable de l'immeuble sur le « Livre Foncier » (art.11) est obligatoire dans le cas où un immeuble doit faire l'objet d'un acte à publier. L'immatriculation est définitive. La création du « titre foncier » doit précéder la passation de l'acte par les parties, sous peine de nullité. L'immatriculation du domaine de l'Etat et des collectivités territoriales, et des établissements publics (art.12) est faite sur demande de l'autorité compétente. La procédure d'immatriculation des immeubles (art.13) ainsi que la procédure de publication des droits réels sont fixées par rapport aux droits réels (art.14) concédés sur la propriété d'autrui. Ces droits ne se conservent et ne produisent effet à l'égard des tiers que s'ils ont été publiés dans les formes, conditions et limites réglées au présent code, sans préjudice des droits et actions des parties pour l'exécution de leurs conventions.

La publicité foncière

Aucun acte ou décision judiciaire (art.125) ne peut être publié à la Conservation foncière si le titre du disposant ou du dernier titulaire n'a pas été publié. Aucune modification de la situation juridique d'un immeuble ne peut faire l'objet d'une mutation au Livre Foncier, si l'acte ou la décision judiciaire constatant cette modification n'a pas été préalablement publié (art.126) à la conservation foncière. Les conservateurs fonciers (art. 127) sont chargés :

- de la suite à donner aux démarches de formalité de publicité sur les livres fonciers
- de l'inscription, à la suite des titres fonciers et des copies de ces titres, des droits réels constitués sur les immeubles et devant, pour ce motif, être publiés
- de la conservation des actes et plans relatifs aux immeubles et de la communication au public des renseignements contenus en leurs archives et relatifs aux propriétés.

2.2. Les politiques nationales

Plusieurs politiques sectorielles touchent directement ou indirectement à la gestion foncière tant en milieu urbain que rural.

Politique nationale de l'habitat

Cette politique traduit la vision Habitat 2021 du MUH sur la base des constats suivants :

- Déficit de compétence en matière de planification et de gestion urbaine aussi bien au niveau des services centraux, déconcentrés qu'au niveau des collectivités décentralisées
- Manque de synergie dans les interventions entre MUH, les collectivités locales décentralisées, la société civile et le secteur privé
- Faible intérêt des populations, suspicieuses et peu respectueuses, à l'égard des outils administratifs et réglementaires prévus en matière foncière et d'urbanisme

Pour améliorer cette situation, le Gouvernement en collaboration avec le PNUD, a élaboré une politique nationale de l'habitat : « Vision Habitat 2021 » dont la vision s'énonce comme la « construction d'un cadre de vie sain et sécurisé par la promotion d'un développement régional équilibré, de développement économique efficace, écologiquement durablement dans l'espace national et urbain ». Son orientation stratégique, en matière de développement spatial et du foncier, s'articule autour de la construction d'une armature de centres urbains et ruraux équilibrés, le renforcement du pouvoir de régulation du système foncier par l'Etat et la satisfaction de la demande des ménages, tous revenus confondus en parcelles aménagées. L'orientation dans le domaine de l'habitat précaire est le financement de sa résorption et l'éradication des taudis et autres habitats précaires des centres urbains par la restauration urbaine et la régulation foncière, ainsi que par la dotation en équipements. Cette orientation intègre aussi la lutte contre la pauvreté par l'amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de tissus urbains. L'objectif visé est de résorber complètement l'habitat irrégulier à Conakry d'ici 2021, de réduire de 50% les quartiers irréguliers dans les grandes villes.

La réglementation foncière en milieu rural

La réforme foncière de 1992 comporte de limites concernant en particulier les outils de gestion foncière en milieu rural. Seul l'article 92 faisait référence à la spécificité du foncier rural. On peut estimer que le législateur guinéen de 1992 n'a pas voulu se lancer si vite sur la formalisation des droits fonciers coutumiers. L'article 92 dispose que : « Les règles d'aménagement du foncier rural applicables à la protection de l'environnement et à l'amélioration de la production agricole, forestière et pastorale, notamment en ce qui concerne la protection de et l'aménagement des aires protégées, des forêts classées et des périmètres agricoles, pastoraux et des restaurations des sols, sont déterminés par voie législative ou réglementaire ». C'est surtout, la note n°63, annexée au code foncier et domanial, qui apporte des précisions importantes quant à la spécificité de la réglementation du foncier rural en Guinée : « La portée de l'article 92 est importante parce qu'il peut conduire à faire échapper aux règles du présent code, en tout ou en partie, tout ce qu'il est convenu d'appeler le droit foncier rural, c'est-à-dire des droits relatifs aux terrains destinées à l'agriculture et à l'élevage ». Sur le fondement de cet article 92, la Division des ressources foncière du Ministère de l'agriculture a suivi non seulement les études mais aussi la mise en place des textes réglementant spécifiquement le foncier rural. On peut, sans les développer, citer les textes suivants :

- Le plan foncier rural

- Le projet de la réglementation foncière
- Le projet des associations foncières agricoles
- La commission interministérielle relative au code foncier et domaniale

Déclaration de politique foncière en milieu rural

Il s'agit d'un projet de décret (D/2001/037/PRG/SGG) élaboré par la Division des ressources foncière du Ministère de l'agriculture et portant adoption de la politique foncière en milieu rural, signé à Conakry le 17 mai 2001 par le Général Lanasana Conté. Ce décret n'est toujours pas entré en application effective. Cette déclaration part du constat que les problèmes fonciers vont se diversifier et s'intensifier. Ils ne se limiteront plus, comme dans le passé, aux litiges entre personnes ou communautés, ils porteront de plus en plus sur les conditions sociales et économiques de développement du monde rural. On assisterait actuellement à l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs fonciers et véritables entrepreneurs ruraux et urbains. Alors que les droits des exploitants et des propriétaires traditionnels demeurent précaires et aléatoires. D'où la marginalisation de la majorité des terres de population rurale. Les expériences pratiques et les études réalisées mettent en évidence quelques principales contraintes. Les axes stratégiques tournent autour des points suivants :

- Amélioration de l'effectivité de la législation foncière
- Proposition des textes permettant de compléter le code foncier et domaniale ou de renforcer son application
- La vulgarisation de la législation foncière
- Analyse des différents codes et lois annexes en vue d'une meilleure harmonisation des textes juridiques relatifs à la gestion des ressources naturelles
- Clarification et sécurisation des droits fonciers : les actions devront répondre à la diversité des problèmes identifiés et des contextes régionaux, tout en prenant en considération les intérêts légitimes de tous les acteurs : l'Etat, les collectivités décentralisées, le secteur privé, les populations urbaines et rurales
- Faire reposer la sécurisation foncière en milieu rural sur le plan foncier
- La formalisation progressive des transactions et autres conventions portant sur le foncier en milieu rural
- L'institutionnalisation et le renforcement de mécanismes de négociation et de conciliation villageoise et inter villageoise

2.3. La codification de la gestion des ressources naturelles

Il existe plusieurs codifications liées la gestion foncière et aux ressources naturelles, spécifiquement administrées par département ministériel. Cette gestion cloisonnée des ressources naturelles contribue à masquer les compétences des collectivités locales en matière de gestion foncière et de la fiscalité foncière. Parmi ces textes, on peut citer :

- le code minier
- le code pastoral
- le code forestier
- le code de protection de l'environnement

Ces textes sectoriels comportent des dispositions convergentes ou divergentes en matière de gestion foncière par rapport aux compétences reconnues aux collectivités locales. D'où la nécessité d'harmoniser les principales dispositions de ces textes au regard du code des collectivités et locales et des axes stratégiques définis dans le cadre de la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local en Guinée.

3. Evaluation des ressources fiscales des collectivités locale

La présente étude porte sur un diagnostic de la fiscalité foncière en République de Guinée. Elle porte notamment sur :

- L'examen des recouvrements des taxes foncières
- La vérification du respect des procédures de taxation
- Des tests d'appréciation de la fiabilité et de la conformité des procédures existantes et du système de contrôle interne
- La Conformité de l'utilisation des fonds avec les stipulations de la Loi des Finances

Les résultats de cette démarche sont restitués en deux temps :

- Le diagnostic du système de la fiscalité foncière en Guinée
- Les principaux facteurs de dysfonctionnement constatés

3.1. Diagnostic du système de la fiscalité foncière en Guinée

De l'analyse des textes légaux (Code Général des Impôts et le précis de la fiscalité guinéenne), il en ressort un grand vide fiscal quant à la CFU. Si cet impôt revêt un caractère d'impôt foncier par définition, dans la pratique il pêche dans la définition et la taxation des propriétés non bâties. Il est exclu dans sa base d'imposition les plantations et autres domaines agricoles qui sont bien sûr des propriétés non bâties. L'analyse porte essentiellement ici sur la CFU, après l'avoir distingué des autres impôts liés au foncier.

Les impôts et taxes liées au foncier

La CFU est un impôt synthétique qui se substitue aux impôts fonciers préexistants suivants :

- La contribution foncière sur les propriétés bâties
- La contribution foncière sur les propriétés non bâties
- La taxe d'habitation
- L'impôt sur le revenu foncier

La CFU est un impôt prélevé sur le patrimoine foncier et immobilier. L'étude de la réglementation permet de présenter les procédures d'identification du contribuable, le champ d'application de la CFU, la base d'imposition, le taux d'imposition, les modalités de paiement et de répartition entre les collectivités publiques (Tableau 1).

Tableau 1: Principales caractéristiques de la Contribution Foncière Unique

Biens Imposables	Base et Taux d'imposition	Redevables	Modalités de répartitions entre les Collectivités Publiques	EXONERATIONS	
				Permanententes	Temporaires
<p>Constructions fixées au sol à demeure</p> <ul style="list-style-type: none"> - maisons - fabriques - manufactures - usines - installations commerciales etc. <p>Equipements industriels fixés au sol à perpétuelle demeure</p> <p>Terrains nus à usage commercial</p> <ul style="list-style-type: none"> - chantiers - lieux de dépôt de marchandises - autres emplacements de même nature 	<p><u>Base</u> :</p> <p>Valeur locative</p> <p><u>Taux</u> :</p> <p>10% Valeur locative annuelle pour les immeubles occupés par leur propriétaire</p> <p>15% Valeur locative annuelle pour les immeubles occupés par des locataires</p>	<p>Personnes physiques ou morales possédant des propriétés bâties ou non bâties</p> <p>Ou dans l'impossibilité d'accéder au propriétaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le possesseur - Le locataire - Le mandataire - Le légataire ou tout autre ayant droit. 	<p>20% Etat</p> <p>40% Villes de Conakry</p> <p>40% Communes de Conakry</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constructions de l'Etat et Collectivités Locales affectées à un Service Public ou d'utilité générale ; - Immeuble d'exercice de culte ; - Etablissements préscolaires et scolaires publics ; - Etablissements préscolaires et scolaires publics lorsqu'ils sont édifiés par les promoteurs ; - Propriétés appartenant aux représentations diplomatiques et consulaires dans le cadre de la réciprocité. 	

Modalités de répartition de la CFU

Le produit de la CFU est reparti comme suit (LF 2001, art.35):

- Zone de Conakry

20% pour le budget national

80% pour les budgets locaux (40% pour le budget de la ville et 40% pour le budget des communes)

- Préfectures

20% pour le budget national

80% pour les budgets locaux (30% pour le budget des préfectures et 50% pour le budget des communes urbaines)

- Zone rurale

20% pour le budget des préfectures

80% pour les budgets des communes rurales

La chaîne fiscale guinéenne

La chaîne fiscale comprend l'ensemble des ressources et des acteurs intervenant dans les différentes phases du processus depuis l'identification de la matière imposable jusqu'au recouvrement de l'impôt. Elle comprend notamment :

- Des acteurs internes et externes à l'administration fiscale
- Des mécanismes et outils
- Des procédures et modes opératoires

L'administration fiscale est composée de l'ensemble des structures centrales et déconcentrées, ainsi que les Inspections Régionales des Impôts (IRI). Au niveau de la ville de Conakry, se trouve le siège central de la DNI et une section dans chacune des cinq communes de la ville et au Gouvernorat. La DNI est une direction technique du Ministère délégué du Budget. L'étude de l'administration fiscale portera essentiellement sur la DNI et se limitera aux Services et Divisions impliqués dans les processus d'émission et de recouvrement de la CFU. L'organisation et les attributions de la DNI sont définies par un arrêté A/2000/547/MEF/CAB/SGG du 21 Décembre 2000. Elle est dirigée par un Directeur National, assisté d'un Directeur National Adjoint, et comprend :

- Quatre (04) services d'appui : l'inspection Générale ; le service des grandes entreprises ; le service informatique ; le service gestion du personnel
- Sept (07) Divisions techniques : Division Réglementation et Contentieux ; Division Petite et Moyenne Entreprise ; Division Enregistrement et Timbre ; Division Enquêtes et Recherches ; Division Recouvrement et Contentieux ; Division Gestion des Dossiers ; Inspection Générale
- Des services déconcentrés dont 1 section pour la ville de Conakry et 1 section dans chacune des communes.

L'apport des collectivités décentralisées dans la chaîne fiscale

L'apport des collectivités dans la chaîne fiscale se situe actuellement à la prise en charge des traitements salariaux du personnel contractuel, mis à la disposition des sections communales de la DNI. Leur contribution pourrait s'étendre à l'appui matériel et logistique des sections DNI, ainsi qu'à la Division chargée de la gestion de la CFU afin d'améliorer les performances en matière de recensement et de recouvrement des impôts. En effet, tirant l'essentiel de leurs ressources des produits des impôts directs, les collectivités locales peuvent, au titre des charges diverses, concourir à lutter contre le dénuement des services fiscaux : renouvellement ou acquisition de matériels informatique et bureautique, équipement des locaux en meubles et chaises, etc. Une visite dans les locaux des sections communales suffit à mesurer l'ampleur des besoins. Un tel investissement, ainsi

que l'a compris certaines communes, ne crée-t-elle pas les conditions – dans une certaine mesure – de fonctionnement de l'administration fiscale, ce qui peut être un signal fort pour les agents du fisc et par ricochet améliorer leur rendement ? Quel rendement peut-on attendre des agents qui n'ont pas de chaises pour remplir les fiches ou cahiers de recensement ? Il existe deux types de contribuables :

- Les contribuables à la CFU, qui sont des propriétaires immobiliers
- Les contribuables professionnels, qui sont imposés à la Patente (pour les professionnels du secteur économique formel)

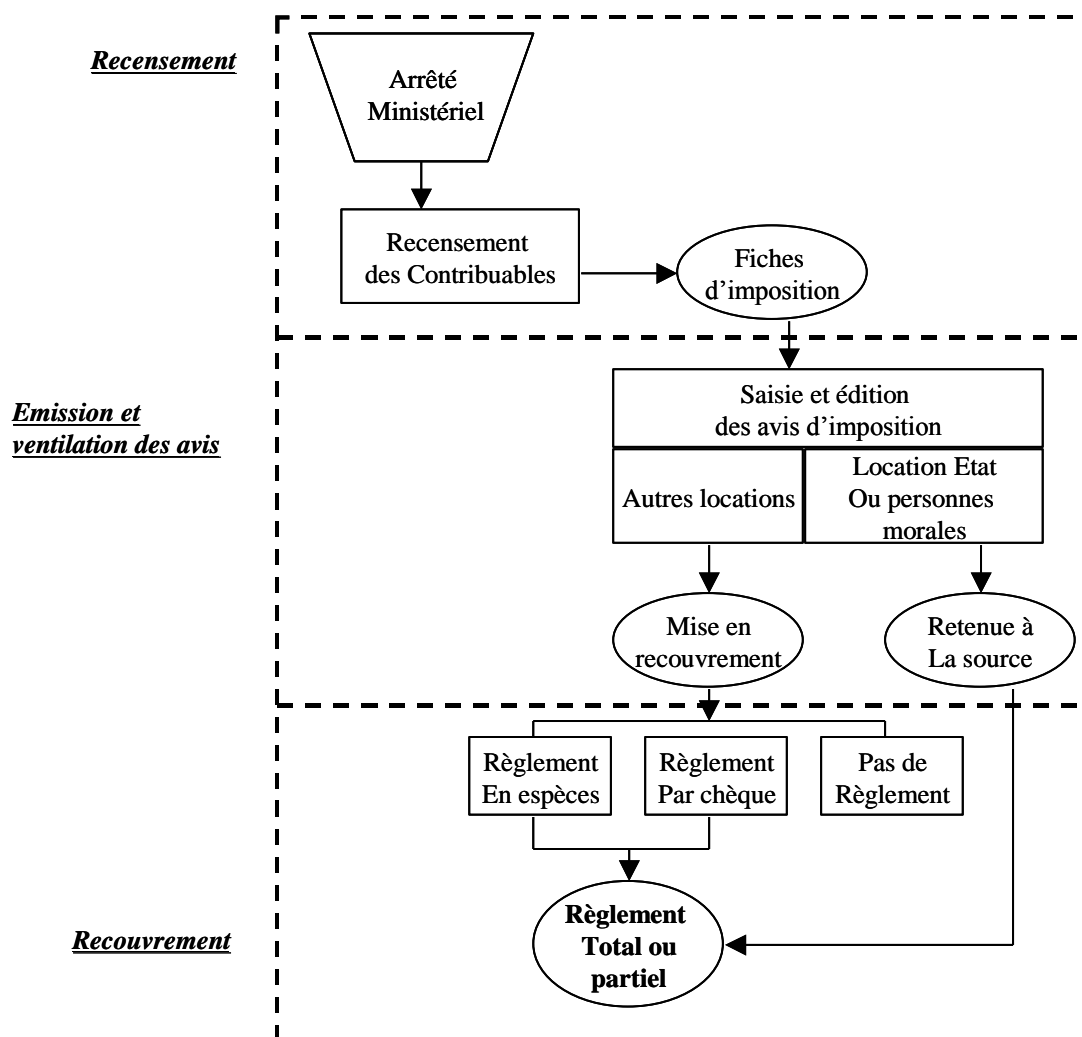
Les opérations de recensement et de mise en recouvrement

Trois processus constituent la base des modes opératoires : le Recensement ; l'Emission ; la ventilation des avis d'imposition et le Recouvrement.

Le Recensement se réalise dans des conditions difficiles avec des outils inadaptés pour la réalisation des opérations suivantes :

- Localisation de la matière imposable (lot, bâtiment) : identification des éléments d'assiette, détection de nouvelles matières ;
- Identification de la propriété de la matière ;
- Description des caractéristiques foncières de la parcelle et les caractéristiques physiques du bâtiment ;
- Détermination des variables financières relatives à la matière imposable (valeur locative).

Le recensement est déclenché par Arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances, qui en fixe la date d'ouverture. Le processus de recensement nécessite un déplacement des agents de l'administration fiscale vers les contribuables. Voir schéma d'émission et de recouvrement de la CFU.



Les informations nécessaires au recensement de l'article imposé sont annotées sur différents formulaires conçus et pré-imprimés.

Cette opération est émaillée de difficultés de trois ordres :

- Les conditions de travail : les agents recenseurs ne disposent d'aucun moyen : pas de véhicule, pas de frais de transport. «Une anecdote voudrait que l'opération de recensement soit réalisée aux frais des agents recenseurs». Les chefs de section, qui doivent superviser et contrôler les équipes de recensement sur le terrain ne disposent d'aucun moyen. Dans de telles conditions de travail, il est bien difficile de parler de rendement et de qualité du travail. L'exécution du recensement est tributaire de la volonté des agents recenseurs ;
- L'absence de support de recensement: en dehors des formulaires pré imprimés, il n'existe aucun autre support permettant de matérialiser l'article ; tel que des plans parcellaires, des schémas itinéraires décrivant l'accès à l'article recensé à partir de la voie la plus proche. L'opération est donc réalisée grâce à la bonne maîtrise du terrain par les agents recenseurs. Il semble que le contrôle a posteriori ne soit réalisé ; tant et si bien que l'agent recenseur opère sans pression ;
- En dehors des documents attestant la valeur locative (baux, quittance de loyer), la méthode de comparaison ou l'appréciation directe sont les plus utilisées, laissant libre court au bon sens de l'agent recenseur et à des discussions ou «marchandages» avec le contribuable.

L'émission et la ventilation des avis d'imposition

L'opération consiste à faire saisir les informations relevées sur les formulaires, lors des opérations de recensement, puis à éditer les avis d'imposition. La saisie est entièrement prise en charge par la Cellule informatique, grâce au logiciel sous Oracle, acquis pour le traitement de la CFU.

La ventilation consiste à remettre à chaque contribuable recensé, son avis d'imposition, qui dispose de quinze (15) jours pour formuler des réclamations en cas de contestation d'informations sur l'avis. La remise des avis s'effectue au lieu de recensement. A ce niveau encore, les problèmes de logistiques pour le déplacement des agents se posent avec beaucoup d'acuité.

Après la mise en recouvrement, les agents recenseurs opèrent des contrôles sur le terrain pour vérifier le paiement de l'impôt par les contribuables. Cette opération ouvre la voie à d'éventuelles poursuites.

Après la ventilation des avis d'imposition, le recouvrement de l'impôt peut se faire de plusieurs manières :

- Règlement par chèque sur le compte ouvert à cet effet dans certaines banques. Dans ce cas, les quittances sont libérées après réception des relevés bancaires par le Receveur ;
- Règlement en espèce auprès du Receveur de la DFI, contre remise d'une quittance libératoire ;
- Retenue à la source (encore appelé RS-Loyer) pour les biens loués à l'Etat, aux collectivités locales, aux ONG, aux personnes morales, etc.

Après la mise en recouvrement, un état des paiements est régulièrement établi par le receveur de la DFI, avec l'appui technique du service informatique ; ce qui permet de dresser la situation des restes à recouvrer. Parallèlement, les agents de terrain opèrent des contrôles qui consistent à vérifier les quittances de paiement. C'est une pression exercée sur le contribuable pour l'obliger à acquitter l'impôt.

Le manque de volonté d'application des dispositions réglementaires relatives au retard de paiement ou au défaut de paiement, semble offrir un quitus aux contribuables, qui considèrent que la clôture de l'exercice budgétaire équivaut à l'annulation des dettes d'impôt. Ainsi, des dettes s'accumulent d'année en année, sans que des poursuites judiciaires ne soient engagées contre les contribuables reliquataires. Cette impunité a un effet dopant sur la performance de la CFU.

Ainsi, outre les problèmes de moyens précédemment évoqués, qui ont des incidences sur les résultats, l'absence de moyens de pression sur les contribuables, semble être l'une des principales causes de contre performance et d'insécurité dans laquelle le travail s'effectue. En effet, des agents de la DNI seraient victimes d'agressions verbales, voire physiques dans l'exercice de leur fonction.

Les traitements informatiques

Seule la CFU fait l'objet de traitement informatique. Les processus traités au Service Informatique sont :

- la saisie des données de recensement ;
- l'édition des avis d'imposition et des rôles. En principe, les avis d'imposition devraient être saisis par les chefs de section gestion des dossiers, mais pour des raisons diverses, cette tâche est réalisée par le service informatique. D'ailleurs, l'absence de relation entre les chefs de sections et le service informatique est souvent déplorée ;
- l'édition des statistiques de recouvrement par traitement de quittances libératoires éditées par le receveur.

Tous ces processus sont intégrés dans l'application sous Oracle acquis par la DNI, à la faveur du passage en l'an 2000. En effet, avant l'an 2000, il existait un programme de gestion, développé sous DBASE par les informaticiens de la DNI. A la faveur du passage à l'an 2000, une migration de cette application sous Oracle a été réalisée. Selon les responsables du Service Informatique, cette migration présenterait des insuffisances techniques :

- Certains modules ne sont pas opérationnels : édition de certains états, module Déclaration, le sous-menu Location du menu Bâtiment, etc.
- Des préoccupations des utilisateurs professionnels ne sont pas prises en compte (il n'a pas été tenu compte des limitations de la version DBASE)
- Le système de verrouillage ne semble pas fonctionner correctement. Les modifications des variables financières après édition des avis d'imposition, devraient faire l'objet de restrictions
- Les modules de statistiques ne sont pas opérationnels, de sorte que certains états sont réalisés par exportation vers des applications externes (Access, Excel)

Le calcul de l'imposition n'est pas automatisé, le service informatique gère différents fichiers relatifs à la CFU permettant de produire les outputs suivants :

- Avis d'imposition : édités par le receveur de la DFI
- Les matrices de rôles, qui devraient être édités par les chefs de section de la DFI. Mais compte tenu du sous-équipement informatique de la division, cette tâche incombe actuellement au service informatique
- Le répertoire des bâtiments qui couvre l'ensemble des bâtiments recensés. Il convient de rappeler qu'avant 2003, le recensement n'était pas exhaustif
- Les états de recouvrement journaliers et hebdomadaires

La Patente

La Patente est un impôt lié à l'exercice d'une activité professionnelle. L'impôt est perçu au profit des collectivités locales (ville de Conakry, communes, préfectures...).

Personnes imposables

Sont assujetties à la patente les personnes physiques ou morales qui exercent sur le territoire de la République de Guinée un commerce, une industrie, une profession non compris explicitement dans les exemptions prévues par la loi.

La patente est due lorsque la profession est exercée :

- De façon effective et habituelle
- Dans un but lucratif

En matière de patente sur marché, la patente est due dès lors que les travaux sont effectués en Guinée et que les fournitures y sont livrées, même si en fait le contribuable est étranger à la Guinée et n'y possède aucun établissement.

Base d'imposition

La patente se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel.

- Le montant du droit fixe est fourni par le tarif des patentes et est fonction de la nature de la prestation exercée.
- Le droit proportionnel est dû dès lors que les locaux ou installations sont à la disposition du contribuable à quelque titre que ce soit.

Taux d'imposition

- Pour les commerçants et industriels, le droit proportionnel s'élève à 15%
- Pour les autres professions, le droit proportionnel varie entre 10 et 15%

Dans tous les cas, le droit proportionnel de la patente ne peut être inférieur au tiers du droit fixe.

Modalités de répartition

Dans la zone de Conakry, la patente versée par les personnes morales est entièrement versée au budget de la Ville de Conakry alors que celle des personnes physiques est versée entièrement aux communes.

Emission et recouvrement de la patente

Le traitement de la patente, à savoir le recensement, la liquidation, la mise en recouvrement et le contrôle du recouvrement sont assurés par les structures déconcentrées de la DNI dans les communes et au Gouvernorat.

La DNI compte une section à la Ville de Conakry (gouvernorat) et dans chacune des communes.

3.2. Organisation et attributions

Les sections DNI dans les communes sont chargées du recensement, de la liquidation et du recouvrement des impôts professionnels ; TPU et la Patente des personnes physiques.

La section du Gouvernorat a en charge le recensement, la liquidation et le recouvrement de la TPU et de la Patente des personnes morales.

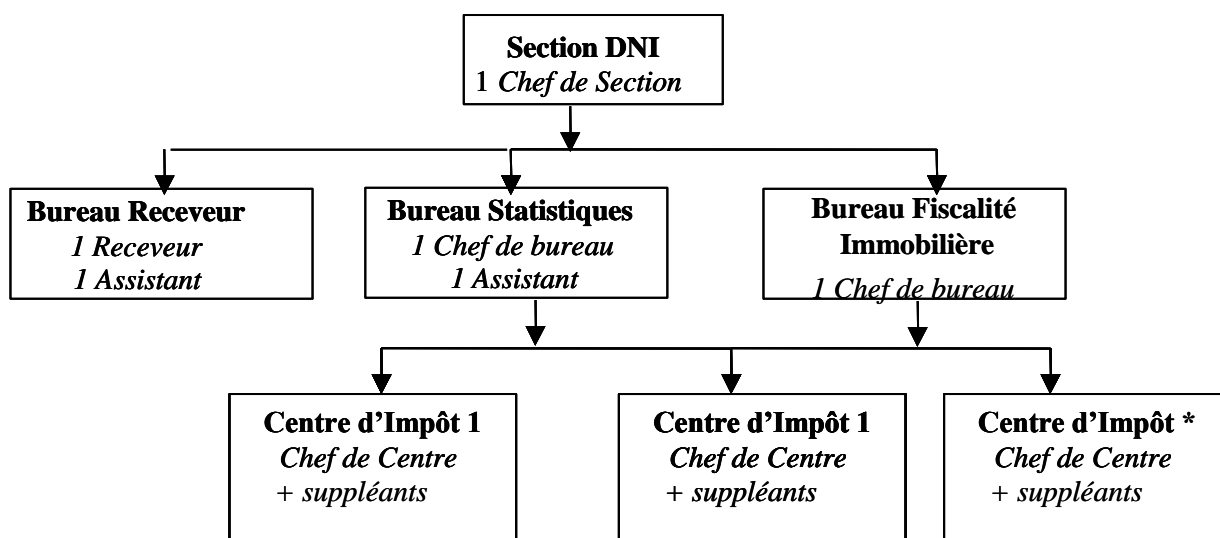
Une section communale de la DNI compte un bureau statistiques et un bureau receveur.

La note de service 08/MEF/DNI/2003, du 15 Janvier 2003, portant réorganisation de la Division Fiscalité Immobilière, crée un bureau fiscalité immobilière, au sein des sections communales.

Création du bureau de la fiscalité immobilière au sein des sections communales.

Organigramme des sections DNI dans les communes

Source : DNI/Sections communales



Le bureau des statistiques coordonne les activités de différents centres d'impôts de la commune en ce qui concerne les impôts professionnels: recensement des contribuables, vérification et mise à jour du répertoire des contribuables, ventilation des avis d'imposition et recouvrement.

Un centre d'impôts couvre en général un ou deux quartiers mitoyens d'une même commune. Cette organisation permet certes d'opérer par zones dans chaque commune, mais le découpage devra reposer sur des critères quantifiables : surface de la zone, nombre d'activités, taux de croissance des activités, etc.

Le Receveur suit le recouvrement des impôts, en délivrant des quittances au fur et à mesure des paiements.

Ressources humaines

Les sections DNI comptent deux types d'agents :

- Les agents de la DNI détachés auprès des communes et qui émargent au budget national. Ces agents se répartissent dans chacune des trois catégories A, B, C de l'Administration guinéenne
- Les agents contractuels mis à la disposition de la DNI par les communes et prises en charge par les budgets communaux

A ces agents officiels, s'ajoutent des stagiaires et des bénévoles qui n'ont aucune rémunération. Les stagiaires arrivent très souvent à la faveur de stage pratique, dans le cadre de formation technique.

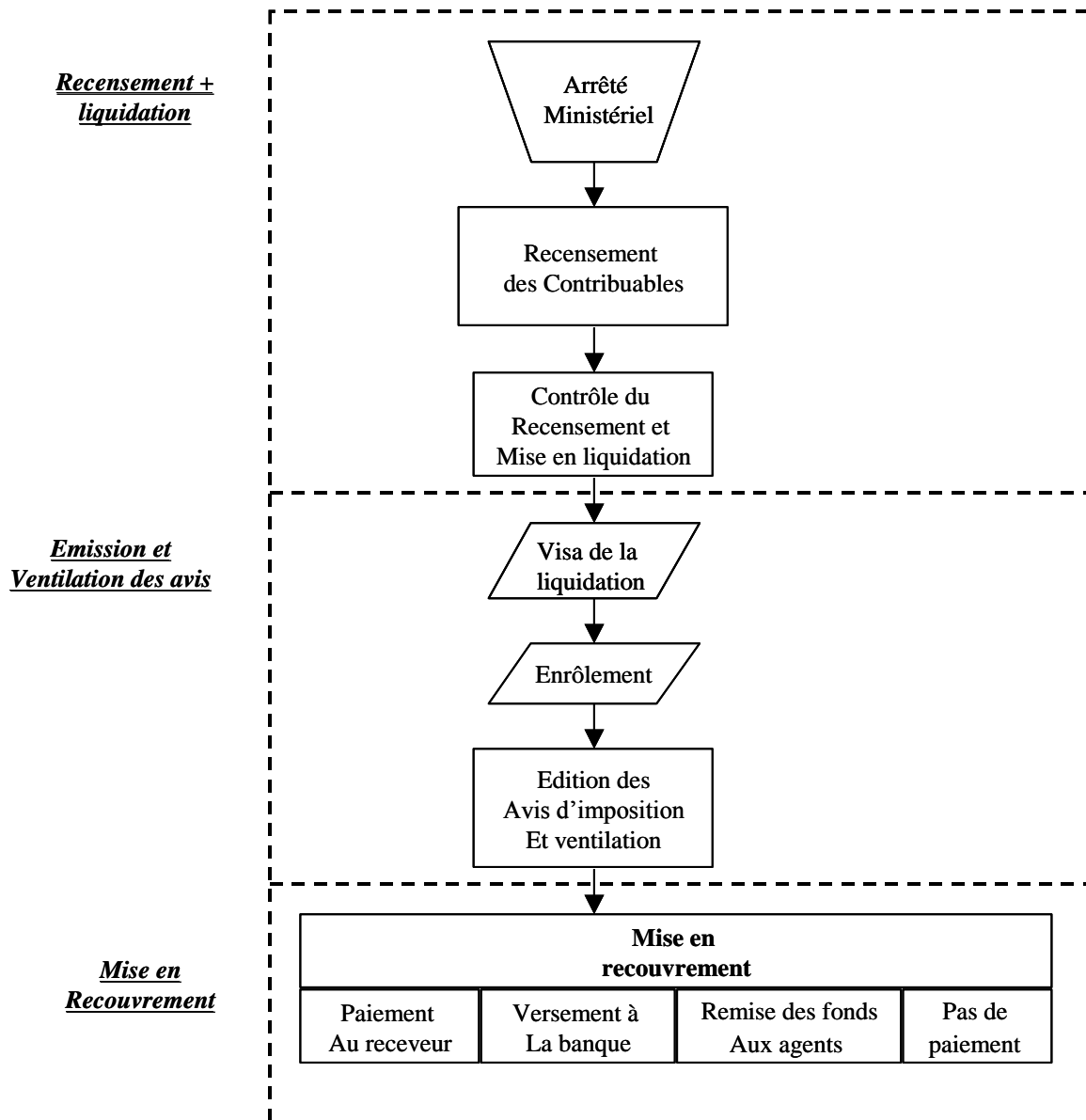
L'effectif des agents de l'Etat, qui représente environ 49% de l'effectif total dans les sections DNI dans les communes, compte environ 50% de cadres des catégories A et B. La prise en charge salariale du personnel des sections DNI à la Ville de Conakry et dans les cinq (05) communes est assurée par le budget de l'Etat et le budget des collectivités décentralisées, comme suit :

- Fonctionnaires pris en compte par le budget de l'Etat : 49%
- Contractuels émargeant aux budgets des communes : 29%
- Stagiaires et bénévoles, sans rémunération formelle : 22%

Modes opératoires

Des modes opératoires marqués par l'absence de sanctions et la forte implication de personnes non rémunérées. Le mode opératoire du processus « émission recouvrement » dans les sections DNI au niveau des Communes. Ce mode de fonctionnement est marqué par :

- Le poids particulièrement important des opérations sur le terrain, aussi bien en amont qu'en aval du processus de recensement, de ventilation des avis d'imposition, de recouvrement et de contrôle. Pourtant, les frais occasionnés par ces opérations ne sont pas pris en charge par l'administration fiscale.
- L'absence de support d'enquête (plan parcellaire, plan d'adressage) ; tant et si bien que l'efficacité du recensement et du recouvrement sont tributaires de la bonne maîtrise du terrain. Cette situation rend quasi impossible le contrôle de l'opération par un tiers.
- La forte implication des agents «sans rémunération» officielle dans les opérations de terrain (recensement, recouvrement). Sans contrôle a posteriori, cette implication devient un facteur potentiel de risques de trafic, d'évasion fiscale et de malversations. Ainsi, il a été signalé des cas de sommes d'argent perçues par les agents sur le terrain et qui n'ont jamais été reversées à la recette.
- L'impuissance des agents chargés du recouvrement, en raison de l'absence de sanctions et de moyens de pression sur les contribuables.
- La pratique de certains contribuables (généralement de petits artisans) qui consiste à remettre des sommes en espèces à certains agents de recouvrement sur le terrain, contre promesse de remise ultérieure de quittance. Cette pratique est une porte ouverte à toute forme de tentation et de malversation.



Les plus-values immobilières non professionnelles

Il s'agit d'un impôt sur les cessions de biens ou des immobiliers faites par les non professionnels (personnes physiques par exemple). Ne sont pas visées par ce régime d'imposition :

- Les plus-values résultant de cessions effectuées par des sociétés ou organismes soumis à l'impôt sur les sociétés ;
- Les plus-values résultant de cessions d'éléments d'actif immobilisé d'une entreprise commerciale, industrielle, artisanale, agricole ou nécessaire à l'exercice d'une profession libérale.

Cependant, ces différentes plus-values sont considérées comme des plus-values immobilières non professionnelles, lorsque le bénéfice ou le revenu imposable des entreprises ou personnes susvisées fait l'objet d'une détermination forfaitaire ou d'une évaluation administrative.

Les plus-values immobilières non professionnelles sont soumises à un prélèvement proportionnel au taux de 15%. Ce prélèvement est dans tous les cas libératoire de l'impôt sur le revenu.

Autres impôts liés au foncier

Dans cette partie, les redevances et taxes liées au foncier sont brièvement présentées. Les droits, frais ou émoluments, comme par exemple Les tarifs des prestations et taxes topographiques, les droits et taxes de la conservation foncière et les tarifs des prestations et taxes de construction ne sont pas considérés, car ils ne représentent pas de véritable source de revenus. Seulement les dépenses engagées par l'Etat doivent être remboursées.

Redevance sur l'usage du domaine public et privé de l'Etat

Les coûts d'aliénation des terrains nus du domaine privé de l'Etat et les coûts d'occupation du domaine public de l'Etat sont des loyers payés par les occupants tels les commerçants, les industriels, les artisans, les professionnels libéraux, les sociétés, etc. Ils sont régis par l'arrêté conjoint n°2009/1695/MEPTCATPB/MPCEF/SGG du 29 juillet 2009. Les revenus de ces loyers sont directement perçus par l'administration centrale.

A ces deux taxes, il faut ajouter les redevances domaniales portant sur les baux et les concessions provisoires. Les prix et barème de ces taxes sont fixés sur la base de la superficie occupée en tenant compte des professions et des zones où se trouvent ces domaines.

3.3. Les principaux facteurs de dysfonctionnement

Plusieurs points de dysfonctionnement sont observés:

Un système de déclaration inefficace

L'efficacité du système déclaratif dépend de la collaboration du contribuable et de son civisme. Ce qui n'est pas toujours le cas dans les pays africains. La Guinée n'échappe pas à ce constat général, puisque les propriétaires dans leur écrasante majorité, ne déclarent pas leur propriété. Trois raisons peuvent expliquer cet état de fait :

- L'absence du cadastre : le lotissement est souvent rudimentaire
- L'absence de sanctions appliquées au non respect de l'obligation de déclaration
- La suppression des dispositions incitatives. En effet, dans l'ancienne législation, les propriétés bâties bénéficiaient d'exonérations temporaires (quinquennale et décennale) à la contribution foncière sur les propriétés bâties. Ce qui incitait les contribuables à déclarer leur propriété.

Dans la pratique c'est le recensement qui s'impose. Il se réalise sans support graphique de telle sorte que seule l'équipe effectuant les opérations est capable de conduire la distribution des avis d'imposition et de recouvrement. L'usage de l'adressage n'étant pas rentré dans les pratiques en Guinée.

Absence de synergie entre les structures de gestion foncière

L'administration n'a pas une idée exacte des nouvelles constructions qui s'effectuent régulièrement. Cette méconnaissance peut s'expliquer par l'absence de liens étroits entre les services en charge de l'immobilier, du foncier et l'autorité fiscale. Les services du cadastre et de la conservation foncière (détachés de la DNI pour être transférés au Ministère de l'habitat) n'entretiennent aucune relation avec la division de la fiscalité immobilière. En outre, les relations entre les Directions Techniques du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (M.U.H) se situent uniquement au stade des contrôles des dossiers techniques.

Déficit matériel et humain

- Les agents recenseur ne disposent d'aucun moyen : pas de véhicule, pas de frais de transport
- Absence de support de recensement

- Mise à disposition des équipements informatiques
- La mauvaise collaboration entre les services des impôts et les autorités communales
- Difficultés de collaboration entre services déconcentrés de l'Etat (Gouverneurs, Préfets et sous préfets) et les services décentralisés (Maires et ses conseillers) dans la gestion de la fiscalité immobilière des localités.
- Besoins de mise à niveau des élus locaux dans le cadre de la mobilisation et de la gestion des ressources communales conformément au code des collectivités

La pratique abusive des exonérations en faveur de l'Etat

En principe, seuls certains immeubles de l'Etat et des collectivités publiques sont exonérés de la Contribution Foncière Unique (CFU). Il s'agit de biens affectés à un usage public et qui ne génèrent pas de revenus. Cependant, dans la pratique, il se trouve que des bâtiments loués à des opérateurs économiques sont exonérés. Cela constitue une application manifestement abusive des exonérations. Les biens immeubles loués par des organisations internationales (représentations diplomatiques), faisant partie de la convention de Vienne, sont exonérés mais devraient pouvoir supporter une imposition forfaitaire de la valeur locative.

Une maîtrise imparfaite de la valeur locative

Base d'imposition de la CFU, la valeur locative est mal maîtrisée en dépit de l'utilisation dans la pratique des trois méthodes d'évaluation prévues par les textes.

La méthode des baux authentiques ne semble pas donner les meilleurs résultats. Si certains contrats de location passés avec l'Etat et les grandes sociétés sont fiables, d'autres par contre manquent de crédibilité. Des propriétaires, soucieux d'échapper au poids de l'impôt, produisent des contrats fictifs. D'ailleurs, le marché de l'immobilier officiel n'est pas très dynamique. L'utilisation des deux autres méthodes ne permet pas de corriger cette imperfection, que ce soit avec la méthode de l'appréciation directe ou la méthode de la comparaison. L'évaluation est faite par des agents recenseurs dont les conditions de travail ne les mettent pas à l'abri d'une sous-estimation.

Un recouvrement malaisé

En matière de recouvrement de la CFU, la retenue à la source est nettement plus rentable que le paiement direct par le contribuable. Pour encourager les contribuables à s'acquitter de la CFU, une politique de sensibilisation a été entreprise dans les médias et par le biais des élus locaux sur la nécessité de payer l'impôt. Les élus locaux sont eux-mêmes encouragés à faire des réalisations socio-économiques pour que la population ressente l'impact de l'impôt sur son environnement.

Quelques difficultés

L'efficacité du recouvrement dépend de la catégorie de propriétés. Pour les locaux professionnels, lorsque le contribuable ne s'exécute pas, un avis de fermeture lui est signifié. Cette procédure, qui aboutit aux fermetures effectives, grâce à l'appui des gendarmes mis à la disposition de la DNI, conduit les contribuables à s'acquitter de leur impôt, mais les moyens de coercition paraissent inadéquats dans le cas de certains locaux à usage d'habitation. En dépit des intimidations (convocation), les contribuables ne s'acquittent pas de leur obligation fiscale, la faiblesse des revenus étant avancée comme la raison première. La situation sociale des contribuables est donc un handicap sérieux à la mise en œuvre des sanctions.

A l'exception des grandes sociétés et des structures importantes, les délais de paiement ne sont pas respectés, mais les intérêts de retard ne sont pas appliqués. Le 31 décembre apparaît d'ailleurs, pour ceux qui n'ont pas payé leurs impôts, comme une prescription. Il est difficile de saisir les propriétaires des immeubles occupés par les grands organismes. Très souvent d'ailleurs les occupants refusent de réceptionner les avis d'imposition notifiés au propriétaire.

Lorsque plusieurs cohéritiers sont propriétaires, il est quasiment impossible de récupérer la CFU. La division réglementation et contentieux n'enregistrent presque pas de contentieux relatif à la CFU. Ce qui explique, qu'aucune procédure de saisie des bâtiments n'a jusqu'alors été engagée.

DEUXIEME PARTIE

Recommandations

Elles concernent les réponses proposées aux trois aspects abordés dans cette étude

- Diagnostic actualisé des conflits fonciers en Guinée
- Evaluation des outils de gestion foncière au profit des collectivités locales en Guinée
- Evaluation des ressources fiscales des collectivités locales en Guinée

1. La gestion des conflits fonciers en Guinée

Les conflits sont inhérents à la vie en Société. Sa régulation pacifique favorise nécessairement le développement économique et social. Le règlement des conflits exige une procédure de facilitation ou de médiation. Ce processus comporte des éléments suivants :

- L'identification des acteurs qui participent au processus : les acteurs impliqués doivent cerner les enjeux, les causes, les conséquences, les positions de chaque partie ;
- La négociation de la solution : trouver un accord si la solution proposée ou dégagée est acceptée par toutes les parties ;
- Fixer les règles : la résolution des conflits est l'occasion de fixer de manière claire les règles d'attribution et d'affectation des terres. C'est l'occasion de clarifier le mode de gestion local du foncier ;
- Consignation des solutions adoptées : les solutions acceptées ainsi que les sanctions édictées doivent être consignées dans un procès verbal pour servir de preuve ou de base pour l'établissement d'un justificatif de titre de propriété ;
- Suivi et évaluation : il est indispensable que les Conseils des sages, les commissions foncières, les autorités judiciaires et locales soient informés pour qu'ils garantissent l'application et le suivi des décisions prises ;
- L'élaboration des conventions locales : la régulation sociale des conflits doit être encouragée par l'Etat et intégrée dans les conventions locales. Cette démarche permet d'appliquer les textes en prenant en compte les spécificités locales. La démarche est centrée sur la procédure des ateliers communaux et intercommunaux, basés sur le principe de délégation du pouvoir. Ils regroupent les élus, les autorités traditionnelles, la société civile, les groupements, les services techniques... Ces ateliers permettent d'échanger et de trouver ensemble des solutions consensuelles pour une gestion concertée et durable aboutissant à l'élaboration d'une convention locale en la matière.

Il serait important d'informer et de former les femmes sur les méthodes de gestion des conflits : ce processus d'information et de formation doit être intégré comme mode de résolution et de prévention des conflits. Les associations ou groupements de femmes peuvent organiser des rencontres sur la gestion pacifique des conflits : échanges avec les experts ou spécialistes de la gestion des conflits.

Le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs

Plusieurs points de recommandations :

Nécessité d'une délimitation des zones : zone agricole et zone de pâturage ; Mise en place d'un comité de gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs avec la participation de l'ensemble des services techniques concernés ; Sensibilisation par tous les moyens notamment la radio rurale ; Codification et respect des calendriers agricoles ; Nécessité d'une exploitation alternée des deux activités dans un même terroir ; Création de parcs collectifs pour éviter la divagation des animaux ; Nécessité de cultiver des plantes fourragères pour nourrir correctement les animaux ; Nécessité de

diversifier les activités économiques locales en dehors de l'agriculture, de l'élevage et des mines. Il faudrait notamment valoriser l'artisanat ou le tourisme.

Synthèse du processus de régulation des conflits entre Agriculteurs/Éleveurs

Actions	Mesures	Acteurs
Sensibilisation	Par Radio, TV, à la Mosquée, Eglise, Ecole	Tous les acteurs locaux
Matérialisation des limites	Délimitation des zones agricole et de pâturage	idem
Renforcement de capacités du comité de gestion des conflits fonciers et domaniaux	Appui technique sur les mécanismes de gestion des conflits ; appui financier et logistique pour le fonctionnement du comité	idem
Elaboration des conventions locales	Veiller au respect des accords tels que stipulés dans les conventions locales par toutes les parties	idem
Codification et respect du calendrier agricole Création des parcs collectifs	Sensibilisation des éleveurs et négociation foncière avec les chefs coutumiers	Association d'éleveurs Chefs coutumiers Populations locales Société civile
Développement des cultures fourragères	Mise en place des pépinières de plantes fourragères, transplanter et entretenir les plants, protéger les plantes fourragères naturelles existantes	Idem

Le règlement des conflits dans les zones rurales

Plusieurs recommandations :

Fermer et restaurer les carrières ouvertes causant beaucoup d'accidents dans les zones minières notamment à Kintinian (Siguiri) ; Des comités de suivi des projets miniers, agricoles, industriels composés des services techniques de l'Etat, des élus locaux, la société civile et les populations locales devraient être mis en place pour veiller au respect des mesures contenues dans le plan de gestion environnementale et sociale desdits projets notamment en ce qui concerne les engagements en faveur de la lutte contre la pollution des cours d'eau, l'expropriation des populations, la restauration et/ou réhabilitations des carrières ouvertes et la fermeture des pites ;

Intégrer les problèmes sociaux et économiques des communautés dans le plan local de développement en évitant la charité et le bricolage ;

Exiger la réalisation de l'étude d'impact environnemental et social de tous les projets susceptibles de générer les impacts négatifs sur l'environnement naturel et social avant leurs installations et appliquer les mesures d'atténuation ou de compensation qui s'imposent en tenant compte des exigences et préoccupations des populations riveraines ;

Délimitation des concessions minières et empêcher l'installation des populations auprès des sites ; Tenir compte à la fois du droit de propriété et du droit d'usage dans la procédure d'indemnisation concernant les expropriations pour cause d'utilité publique ;

Harmoniser les politiques d'indemnisation ou de compensation pour toutes les Sociétés minières implantées en Guinée à travers l'élaboration d'une politique de réinstallation des propriétaires

applicables à tous les projets nécessitant la relocalisation des populations riveraines ; L'Etat devrait davantage s'impliquer dans le secteur minier en ne laissant face à face les miniers et les communautés.

2. *Recommandations pour une bonne gouvernance foncière locale*

Quatre principales recommandations :

- Harmonisation des textes législatifs et réglementaires sur le foncier
- Rapprochement des services fonciers aux collectivités locales (services de proximité)
- Reconnaissance et formalisation des droits fonciers coutumiers
- Plan d'actions proposé : la simplification des outils et des procédures

2.1. *Recommandations relatives à l'harmonisation des textes fonciers en Guinée*

La modernisation des outils de gestion foncière suppose une double exigence :

- nécessité d'améliorer la qualité et l'efficacité des services administratifs : modernisation des outils à l'aide de nouvelles technologies de l'information et de communication ;
- nécessité de clarifier le statut de la terre : son mode d'attribution et d'affectation en tenant compte de la diversité des réalités locales.

Plusieurs points de recommandations :

Synthétiser les divers textes et codifications concernant les compétences foncières et fiscales légales ou réglementaires des collectivités locales ; Clarification et harmonisation des compétences légales concordantes pour une bonne gestion foncière et fiscale au profit des collectivités locales ;

L'application stricte des dispositions légales par les tribunaux en favorisant l'émergence d'une jurisprudence constante en matière de gestion foncière et fiscale : rappeler sans cesse l'application cohérente des textes et règlements relatifs aux compétences des collectivités locales. Cette démarche se traduit concrètement par la coopération judiciaire, des interprétations convergentes des textes, une vision claire et compréhensive des textes en relation avec les compétences des services techniques et des autorités locales ;

Améliorer l'effectivité du code des collectivités locales en le complétant ou l'enrichissant par des dispositions favorables à la réalisation de sa mission d'intérêt communal, et au renforcement des services techniques ou administratifs communaux ; Vulgarisation par tous les moyens du code des collectivités locales en rédigeant des guides pratiques permettant aux acteurs locaux de s'approprier des outils de gestion foncière et de la fiscalité foncière ; Sensibilisation et formation d'acteurs locaux concernant les avantages pratiques de la mise en œuvre effective du code des collectivités locales ;

Mise en œuvre de nombreux outils modernes élaborés en Guinée et pour la Guinée, dont l'application concrète est bloquée faute de texte d'application. L'Etat devrait normalement faciliter les sources de financement des activités des collectivités locales.

2.2. *Recommandations relatives au rapprochement des services fonciers à la population*

Plusieurs points :

Certaines dispositions essentielles du code des collectivités locales confèrent aux élus locaux le pouvoir de créer leurs propres services et disposer de son propre personnel communal. Ces services locaux devraient travailler en synergie ou en articulation avec les services centraux de l'Etat. Les collectivités locales (voir article 163 du code des collectivités locales) peuvent ainsi créer leurs propres

services du cadastre, d'urbanisme ou d'architecture. Ces organismes publics locaux créés pourraient produire et livrer des prestations de service destinées à la population locale. Les élus locaux devraient tirer profit des dispositions favorables pour rapprocher les services fonciers et fiscaux aux populations à la base. Il faudrait, en articulation avec les services centraux et dans la limite des possibilités financières et en tenant compte de l'importance des localités en termes de concentrations démographiques, créer des services communaux des domaines et du cadastre, des bureaux communaux de la conservation foncière. La mise en place des services publics locaux nécessite alors une forte implication des élus locaux et une participation active des populations locales pour attirer au niveau local des services publics qui exigent des déplacements lointains et coûteux.

Il faudrait relancer la mise en place et le fonctionnement effectif des commissions foncières au niveau de chaque commune rurale et urbaine. Ces commissions seraient bien élargies aux représentants de tous les acteurs locaux. C'est le cas notamment de l'intégration des représentants du service de la protection de l'environnement et de la société civile. Ces commissions ont pour fonction de répondre aux problèmes fonciers récurrents sur le terrain ; améliorer l'efficacité de la gestion foncière locale dans la transparence ; agir efficacement avec l'implication de tous les acteurs concernés en matière de gestion foncière ; doter des commissions foncières des outils simplifiés en les permettant d'avoir des informations maîtrisées sur les législations et les réglementations foncières.

Le rôle et la responsabilité des commissions foncières devraient permettre de faire l'étude du statut des terrains communaux affectés à l'équipement communal ; à effectuer le suivi et l'évaluation de l'adressage et de l'enregistrement des droits fonciers ; à informer et sensibiliser la population aux procédures d'acquisition des différents titres de propriété foncière ; étudier la création et la délimitation des parcours de bétail et à la protection de l'environnement, planifier l'aménagement du territoire communal et le lotissement, veiller au respect du schéma d'urbanisme ; prévenir en participant à la gestion des conflits fonciers.

Il serait nécessaire de

- former et sensibiliser les acteurs locaux de l'importance de leur responsabilité en matière de gestion du foncier et de la fiscalité foncière. L'organisation des élections municipales serait le moment propice pour donner plus de poids aux maires par rapport aux pouvoirs réellement exercés sur le terrain par les préfets. Les services techniques préfectoraux ou déconcentrés devraient faciliter aux maires la réalisation de leurs missions locales. C'est la meilleure manière de renforcer et la légitimité et la capacité des élus locaux notamment en matière de gestion foncière et fiscale ;
- mettre en place une collaboration étroite et un partenariat interdépendant entre les maires et les préfets. Ces deux autorités devraient agir ensemble pour favoriser le développement local dans la légalité et dans la légitimité ;
- mettre en place une politique de formation et d'information permettant de renforcer la capacité des services techniques. L'incompétence et la corruption sont à l'origine des problèmes fonciers en Guinée. L'Etat devrait mettre les moyens nécessaires pour faciliter la réalisation des services publics locaux.
- réhabiliter ou restaurer les archives foncières par une politique d'informatisation systématique et progressive
- développer une véritable politique de planification spatiale et d'aménagement local autour des pôles régionaux conformément à la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local
- mettre en place un système d'expropriation ou de récupération des terres du domaine public en mettant en place une politique d'indemnisation ou de compensation des droits de propriété, d'occupation ou d'usage, conformément aux dispositions du code foncier et domanial, sans encourager la pratique de l'illégalité généralisée dans ce pays
- éviter le morcellement du foncier selon les services avec l'autorisation du maire de la commune sous le contrôle à posteriori du préfet ou du sous-préfet.

Pour restaurer l'autorité de l'Etat, rendre efficace les services à la base, renforcer sa capacité de gestion foncière au niveau local, décloisonner les services fonciers à l'intérieur de plusieurs départements ministériels concurrents, il faudrait alors mettre en place au niveau national un seul

organisme de gestion avec ses services déconcentrés : un **Secrétariat d'Etat chargé des réformes foncières**. Ce secrétariat serait compétent pour la gestion : du domaine public naturel de l'Etat, du domaine public artificiel de l'Etat, des domaines réputés libres et vacants, des réserves foncières de l'Etat, du domaine public maritime, du domaine public communal par l'intermédiaire des services du domaine et des bureaux communaux de la conservation foncière, du patrimoine public bâti et non bâti par l'intermédiaire des services du patrimoine communal bâti et non bâti, de tous les cadastres relatifs notamment au domaine urbain, agricole, forestier, maritime, pastoral, minier, industriel...), des procédures d'identification, de création, d'utilisation, de récupération des patrimoines publics et privés des personnes physiques et morales, conception, harmonisation et vulgarisation des textes relatifs à la réforme foncière de l'Etat, des collectivités locales et des personnes physiques ou morales, clarification et mise en place d'un système de sécurisation foncière adapté aux réalités locales permettant de protéger progressivement les droits fonciers individuels et collectifs, sécurisation progressivement des droits fonciers coutumiers ou droits d'usage locaux. Seront directement rattaché à ce Secrétariat d'Etat chargé de la réforme foncière : le service des domaines et de ses organismes déconcentrés ; le bureau de la conservation foncière et de ses organismes déconcentrés ; la Direction nationale du patrimoine bâti public et de ses organismes déconcentrés ; l'Institut Géographique national (IGN) et de ses services déconcentrés.

2.3. Recommandations relatives à la reconnaissance et la formalisation des droits fonciers coutumiers

Plusieurs points sont à souligner :

Régulation souple et progressive des occupations coutumières ; Légalisation ou indemnisation de toutes les occupations légitimes sans titre de propriété ; Procédures publiques et contradictoires en présence du Conseil des sages et des commissions foncières communales ; Sensibilisation des populations locales (coutumiers) sur l'importance des lotissements et de la construction des équipements publics à l'échelle locale ; Sensibilisation sur la nécessité de sécuriser les terres par une procédure de délivrance des titres de propriété simplifiés ; Prise en compte, dans les transactions et négociations au niveau local, du rôle et de la place des ressortissants ou natifs de la localité concernée dont les actions ou prises de positions alimentent constamment les conflits fonciers locaux.

2.4. Plan d'actions : simplification des procédures et d'outils de gestion foncière

Cette procédure de sécurisation foncière simplifiée s'inscrit dans le plan global d'aménagement du territoire ou de schéma directeur. Organiser et mettre en place un dispositif de sécurisation foncière suppose une approche globale des facteurs humains, des espaces et des ressources naturelles. Un bon outil de gestion foncière devrait efficacement prendre en compte les données historiques, sociologiques, géographiques, économiques, culturelles, religieuses et environnementales pour en obtenir les meilleures conditions de sécurisation et de gestion dans une vision à long terme.

Les grandes lignes des recommandations proposées, prennent en compte distinctement deux zones spécifiques : les zones urbaines et es agglomérations rurales. A l'intérieur de chaque zone prendre en compte les critères suivants : la pression du marché foncier tant dans les zones urbaines que rurales ; les zones conflictuelles et les zones non conflictuelles ; les zones des grands projets de développement ; l'existence des autorités politiques et administratives locales ; l'organisation de la société civile ; le comité des femmes ; le comité des jeunes ; les groupements des producteurs et artisans ; l'existence des commissions foncières ou des Conseils de sage.

Trois étapes de simplification des outils de gestion foncière

- **Première étape** : L'expérimentation d'un système d'adressage communal dans les zones urbaines ou d'établissements humains. Selon l'article 44 du code de protection et de la mise en valeur de l'environnement, les établissements humains sont définis comme l'ensemble des agglomérations urbaines et rurales, quels que soient leur type et leur taille et l'ensemble des infrastructures dont elles doivent disposer pour assurer à leurs habitants une existence saine et décente. L'adressage repose sur un système de numérotation métrique. L'opération permet

de localiser sur le terrain une parcelle ou une habitation en définissant son adresse à partir d'un système de cartes et de panneaux sur lequel se retrouve la numérotation ou la dénomination des rues et des constructions. Le plan d'adressage favorise une meilleure identification des habitants et des habitations en permettant d'offrir dans les quartiers des prestations de service de qualité. Aussi d'offrir un moyen d'identification ou de base de taxation de la fiscalité foncière ou immobilière. La démarche de mise en place du plan d'adressage consiste à informer et sensibiliser la population et les services techniques (réunions et communications et diffusions médiatiques); collecter les différents plans de lotissement afin de vérifier, de corriger et de déterminer les limites des quartiers ; numéroter les portes et les rues : les numéros pairs des portes sont à droite de la rue alors que les numéros impairs sont situés à gauche de la rue.

- **Deuxième étape :** Le plan foncier rural dans les zones rurales à vocation agro-pastorale, forestière et minière ; le plan foncier urbain dans les zones urbaines ou d'établissements humains. La mise en œuvre du plan foncier répond à trois conditions : méthodes de terrain simples et peu coûteuses ; association permanente de la population ; lisibilité optimale du plan par la population, reposant sur l'utilisation généralisée de photographies aériennes ; le lever de plan est réalisé sur 1/10000^e ou 1/5000^e et la photographie aérienne est réalisée soit par photoplan soit par orthophotoplan numérique ; l'enquête foncière est menée avec les ayants droit qui doivent constater les limites respectifs de leurs droits fonciers : la nature des droits, leur origine, les éventuels conflits subsistants. Ce type d'enquête ne peut efficacement se dérouler que si la population est volontaire ou fortement sensibilisée et que si les conflits fonciers locaux sont réglés. L'enquête foncière est normalement précédée d'une enquête socio-économique, par laquelle sont analysés les systèmes d'exploitation, les relations de pouvoirs à la terre, les structures sociales, les données économiques locales, les besoins en matière d'aménagement (voirie, drainage, maîtrise des eaux, restauration des sols, zones de transhumance, réserves foncières). Différents types de fiches d'enquête sont établies se rapportant notamment à la parcelle, à l'identification des droits fonciers et des ayants droit. Selon les lieux, les traditions et les ethnies, sont recensés : les droits du village, les droits de la famille, les droits individuels (héritages, prêts de terres, dons, locations, achats. Il s'agit des droits clarifiés sur la base d'un consensus constaté : distinction droits permanents et transmissibles et des droits résultant d'un consentement local, acquis sous certaines conditions, notamment de durée (prescriptions acquisitives). Cette procédure est largement dominée par le recensement des droits fonciers coutumiers ou usages locaux en matière de gestion foncière coutumière ou locale. Cette enquête foncière est variable avec la densité de la population, la taille des parcelles, la densité de la végétation. La finalisation du plan foncier consiste à confectionner d'une part le plan définitif numérisé et le calcul des surfaces ; d'autre part à établir un registre établi par parcelle, mentionnant les droits et les ayants droit, ainsi qu'un registre des ayants droit ; le tout étant informatisé. Le plan foncier devrait régulièrement être mis à jour : un constat des changements par cycles annuels, une tournée d'enregistrement, une informatisation corrélative du plan et du fichier. Cette procédure se veut simple, délocalisée et peu coûteuse. Elle pourrait servir de base non seulement aux projets globaux d'aménagements fonciers et de mise en valeur sécurisée, mais aussi à l'établissement d'un système cadastral simplifié ou sophistiqué.
- **Troisième étape :** La mise en place d'un système cadastral simplifié, à vocation juridique, fiscale et technique, tant dans les zones urbaines que rurales. Il existe quatre principaux types de cadastre dans le monde en fonction des priorités affichées : **le cadastre napoléonien** établie dans différents pays européens sous l'influence de Napoléon. C'est un système à vocation fiscale et l'ensemble du système foncier est placé sous l'autorité du ministère des finances. **Le livre foncier germanique** est un système à vocation juridique. Il s'agit d'un système d'enregistrement et de preuve de droit. Mais il peut remplir une mission fiscale dans la mesure où il identifie clairement les propriétaires et décrit précisément les propriétés. Le livre foncier est placé sous l'autorité du Ministère de la justice, parfois sous celle du Ministère des finances, de l'intérieur ou de l'aménagement du territoire. **Le système Torrens** est un système simple d'immatriculation des terres dans un contexte initial de colonisation où l'Etat considérait à l'origine qu'il est propriétaire de l'ensemble des terres. Ce système a une mission purement juridique et ne garantit que les droits des propriétés immatriculées. L'immatriculation n'étant pas obligatoire. **L'immatriculation foncière** est très proche du système Torrens, car c'est également un système d'immatriculation des terres établi dans un

contexte de colonisation. C'est un système foncier essentiellement juridique qui ne garantit que les droits des propriétés immatriculées. Mais une fois la procédure accomplie, l'immatriculation devient définitive et irrévocable.

La démarche proposée est processuelle et souple. Elle souhaite tendre progressivement vers la généralisation de titres de propriété simplifiés.

Ce système cadastral simplifié repose sur le système français d'informations foncières. Il a trois missions fondamentales : **une mission fiscale** : évaluation des biens fonciers, recensement de tous les changements fiscaux affectant ces biens et détermination des bases d'imposition ; **une mission foncière et juridique** : identifier les propriétés foncières et immobilières, les propriétaires et leurs droits ; **une mission technique** : coordonner, vérifier et centraliser tous les levés d'une certaine importance concernant la cartographie à grande échelle.

La documentation du cadastre est constituée : d'un **plan cadastral**, à une échelle variant du 1/50000^e au 1/500^e et contenant des informations sur les parcelles et l'utilisation qui en est faite, sur la voirie, sur l'hydrographie et sur la toponymie ; d'une **documentation littérale**, constituée principalement de microfiches (contenant des informations sur les propriétaires et les propriétés) remplaçant les anciens états de section et d'une matrice cadastrale (description des parcelles détenues par un même propriétaire) ; d'une **opération de publicité foncière** : dépôt des actes relatifs aux droits réels et à leur transcription à effet de publicité à l'égard des tiers ; d'une **documentation des conservations des hypothèques**, constituée d'un fichier immobilier dans lequel sont inscrits des actes authentiques. Il est important de noter l'idée selon laquelle l'Etat devrait encourager la mise en place des dispositifs autonomes d'opérations de financement du plan d'adressage et de système d'attributions progressives des titres de propriété à la population. C'est le cas de fonds de développement local articulé aux autres dispositifs sectoriels de financement: le fonds d'aménagement pastoral, le fonds forestier national, le fonds de sauvegarde de l'environnement.... La fiscalité foncière axée sur le titre de propriété ou de plan d'adressage serait, à notre avis, un moyen efficace et de paiement des impôts et de la sécurisation foncière.

3. Recommandations pour une meilleure mobilisation et une bonne gestion des ressources fiscales des collectivités locales

L'application étendue de l'impôt foncier et l'expérience acquise pendant cette étude montre qu'avec une volonté politique suffisante, il n'existe pas d'obstacles techniques ou administratifs insurmontables à l'introduction d'une taxe sur la propriété. Au-delà de la volonté politique, il faut malgré tout un système d'impôt lié au foncier qui soit le plus simple possible, et qui soit adapté aux conditions locales. Les impôts liés au foncier sont des revenus classiques pour les communes. Dans la majorité des pays, les impôts liés au foncier représentent une source de finances dominantes pour les communes. L'expérience prouve que le taux de couverture s'accroît après la décentralisation (fiscale) de l'impôt foncier aux collectivités locales. Il est donc conseillé de transférer tous les impôts liés au foncier aux communes. Ce transfert doit se faire en deux étapes : la définition d'une politique de décentralisation et la mise en place du mécanisme de financement.

Ces étapes sont déjà définies dans la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local (15 juin 2011) et la mise en place d'un dispositif de financement de la décentralisation et du développement local (novembre 2011). Dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de financement des collectivités locales, il est prévu la création d'un Fond de Développement Local. Pour la mise en place de ce Fonds, nous recommandons la formation, en plus du personnel du FDL, des acteurs locaux. Cette formation des structures des collectivités locales aura pour objectif de renforcer les capacités de gestion, de planification et de concertation des responsables déconcentrés et décentralisés afin de leurs permettre de soutenir les collectivités locales en matière de développement. ; de renforcer les capacités de mobilisation et de gestion des ressources internes et externes des structures d'appui à la décentralisation afin de leurs permettre de soutenir les collectivités locales en matière de contribution au financement des projets communautaires ; renforcer les capacités des services techniques, des élus locaux et des organisations de la société civile pour l'utilisation code des collectivités, l'organisation, la gestion communale, les attributions et le fonctionnement des collectivités locales;

Les revenus liés au foncier

Quelques propositions sur les impôts immobiliers suivants :

La contribution foncière unique (CFU)

Cet impôt synthétique institué en 1996 souffre non seulement de la mauvaise application des textes en vigueur, mais aussi du manque de synergie entre les différents services en charge de la gestion du foncier. Pour son renforcement deux solutions sont proposées :

- le système d'imposition dual, caractérisé par une fiscalité indiciaire pour les cotes de faibles montants dont la gestion simplifiée serait confiée aux administrations communales et une fiscalité plus complexe, nécessitant l'émission de rôle, pour les cotes élevées dont la gestion serait confiée aux services compétents de l'administration centrale
- revenir sur les dispositions du Code des contributions Diverses de 1966 avec la taxe d'habitation (plus connue et plus acceptée), l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties et l'impôt sur le revenu foncier avec comme pendant le renforcement des déclarations des revenus fonciers et des actes de cession des immeubles

Nous encourageons la deuxième solution en tenant compte des dispositions locales en place.

La taxe d'habitation

Un impôt uniquement sur les bâtiments, basé sur des groupes de tarif pour toutes les communes urbaines et rurales. La façon la plus simple serait la distinction entre bâtiment en matériaux non durables et bâtiment en matériaux durables. Pour les bâtiments en matériaux durables on devrait payer par étage et/ou par occupants pour les immeubles en location. Cet impôt doit être perçu même lorsque l'immeuble n'est pas en location. Dans ce cas, on fait une évaluation basée sur la valeur locative déterminée par comparaison. Cette démarche permettrait d'éviter que les propriétaires des immeubles à vocation locative échappent au fisc. Une étude de faisabilité sera faite pour déterminer des critères objectifs et justes pour l'évaluation des valeurs vénales ou locatives en matière d'impôts fonciers en vue de la liquidation dans l'équité et la justice ledit impôt. Il s'agira de déterminer : des classes de quartiers par type de préfectures ; des types de quartiers par zone suivant le niveau des infrastructures et services urbains ou ruraux avec les coefficients de pondération de la valeur des immeubles pour absence de réseau électrique, de réseau d'adduction d'eau, la voie bitumée ou carrossables etc. Avec l'absence d'un cadastre urbain, il est conseillé l'utilisation du plan d'adressage comme support d'identification et de location du bien et du contribuable avec comme finalité la mise en place d'un plan urbain de référence, un outil simplifié pour la gestion de la fiscalité en milieu urbain.

La taxe de débordement

La taxe de débordement n'existe pas, mais elle peut être instituée. L'idée est que les propriétés privées qui « débordent » ou qui ont « débordées » au-delà des limites et donc utilisent l'espace public, doivent payer un certain droit ou une certaine taxe en contrepartie. Il s'agit par exemple des occupants des domaines publics maritimes, des zones industrielles, des talwegs, etc. une telle taxe n'est pas très compliquée à introduire. Mais il faudrait nécessairement une cartographie des débordements et les preuves attestant la réserve de la zone industrielle par exemple. A noter que la taxe de débordement est rentable aussi bien dans les communes urbaines que rurales avec l'exploitation forestière et minière par débordement des limites des permis ou des forêts classées.

Impôt foncier sur les propriétés non bâties

Un impôt foncier sur les propriétés non bâties basé sur la superficie : il est différencié selon qu'il s'agit des domaines urbains (terrain nu : public et privé) ou terrains à usage agricole (plantation, domaine agricole, maraîcher, etc.). Le domaine urbain concerne des terrains nus (domaine privé de l'Etat), des domaines publics de l'Etat et des terrains nus privés (appartenant à des coutumiers) à usage

commerciale et d'habitation. Tout comme la propriété bâtie, l'identification de ces domaines peut être effectuée par le PDU3 dans ses travaux d'adressage des villes ou confiées aux jeunes volontaires regroupés en ONG. Le domaine agricole couvre des plantations, bas-fonds, des plaines de culture, etc. si le code foncier domanial reconnaît la propriété par l'acquisition d'un titre foncier, ce principe est valable en milieu urbain. En milieu rural, il n'existe pas de document officiel attestant la propriété. Comme en milieu urbain, le cadastre agricole est inexistant ; la majorité des terres rurales n'est pas immatriculée. Sans cadastre, pas de politique d'imposition foncière. C'est pourquoi nous suggérons la mise en place d'un cadastre agricole.

Impôt sur les propriétés bâties

C'est un impôt foncier sur le terrain et sur les bâtiments, basé soit sur la valeur de capital, soit sur la valeur de location pour les propriétaires privés portant un titre foncier. Les contribuables de cet impôt seraient évidemment exonérés de la taxe d'habitation et de l'impôt sur la propriété non bâtie. En outre, il est recommandé : de soutenir l'impôt sur la plus-value immobilière non professionnelle et de le combiner avec les taxes de la conservation foncière sur les transactions immobilières ; de continuer la collecte des coûts d'aliénation des terrains nus du domaine privé de l'Etat ; de combiner le coût d'occupation du domaine public de l'Etat et la taxe de débordement. S'agissant du domaine public de l'Etat il faut noter que c'est une sorte de loyer payé par les occupants desdits domaines (anciens magasins d'Etat, les maisons de jeunesse, les villas Syli...). Le taux de la taxe de débordement et ses critères feront l'objet d'un arrêté interministériel (Finances, Pêche, Urbanisme, Mines et Agriculture).

La plus value immobilière non professionnelle

Il s'agit d'un droit d'enregistrement acquitté sur la plus value, réalisée sur la cession des immeubles ou des terrains nus pour donner une date certaine aux actes de commerce. Cet impôt alimente fortement le budget national. Concernant les Tarifs des prestations et taxes topographiques, les autres droits et taxes de la conservation foncière et les Tarifs des prestations et taxes de construction, il faudrait être prudent et ne pas exagérer les taux. Seulement les dépenses engagées par l'Etat doivent être remboursées. Si elles sont très élevées, les propriétaires évitent l'Administration et donc les procédures légales contribuant à un marché foncier informel/illégal. Il aura donc non seulement l'insécurité foncière, mais aussi une base insuffisante pour la collecte des impôts liés au foncier, et par conséquent un déficit des recouvrements fiscaux. Des droits élevés ne contribuent donc pas à une augmentation des recettes de l'Etat, mais plutôt à l'absence des revenus. Nous recommandons, dans un premier temps, la mise en place d'un plan foncier simplifié grâce aux ressources humaines disponibles qui ne demandent pas assez de contraintes techniques et financières. Dans un second temps, il faudrait penser à la réforme du cadastre (urbain, rural, minier et maritime) et le réaménagement du territoire national. L'Administration centrale devrait maîtriser sa propre cartographie sur la base d'un plan géo référencé en image satellite, ce qui ne peut se concevoir que par l'appui de l'Institut Géographique National (IGN).

Mise en œuvre et administration des revenus fonciers

La mise en œuvre d'un impôt foncier prend plusieurs années, en fonction de la complexité de la procédure envisagée. L'introduction de la taxe d'habitation : impôt sur les bâtiments uniquement sera plus facile et plus rapide que l'introduction des impôts sur les propriétés bâties et non bâties.

Dans tous les cas, il faut commencer avec une planification stratégique de l'administration centrale. Cette étape devrait être suivie par la sensibilisation des populations. L'Administration doit aussi préparer la législation. Une commission interministérielle doit être mise en place pour : harmoniser les textes réglementaires et restructurer l'administration pour une bonne gestion des outils administratifs et techniques du foncier.

L'IGN, qui est actuellement rattaché au Ministère des Travaux publics, doit être au dessus de tous les départements ministériels, donc rattaché à la Présidence comme l'ACGP pour la gestion de la planification spatiale ; rattacher les services des domaines, du cadastre et de la conservation foncière à l'administration fiscale pour en faire une **Direction générale des impôts** ; supprimer la direction nationale du cadastre (MEF) qui est une direction fictive entre les Trésors publics et la Direction

Nationale des impôts ; supprimer la Direction National du patrimoine bâti ; au niveau déconcentré, mettre les cadres techniques des impôts, du cadastre, des domaines, de la conservation foncière, de l'agriculture et de l'élevage sous la tutelle des autorités communales. Sur la base de cette réorganisation et dans le cadre de l'administration des impôts fonciers, la gestion des ressources humaines, matérielles et financières est sous la responsabilité de la commune. Plus spécifiquement, les implications humaines seront faites de la manière suivante :

Le recensement : les élus locaux, receveur communal et société civile ;

Tarifification : les agents techniques des impôts ;

Emission des rôles : agents techniques des impôts ;

Recouvrement : élus locaux, receveur communal, société civile ;

Contrôle : des agents techniques des impôts ;

Contentieux : agents techniques des impôts, Maire et conseillers

Nécessité de volonté politique

La volonté politique, accompagnée par une planification stratégique et financière sont indispensables pour la réussite de cette démarche. L'Administration publique devrait rapidement décider l'introduction de l'impôt foncier. Pour ce faire, elle doit tenir compte de la résistance de la population et des agents techniques de l'Etat. Cet état de fait peut être remédié par une campagne de sensibilisation à grande échelle montrant des bénéfices et avantages pour le développement local. Pour y arriver, il faudrait: réformer l'administration ; moderniser les outils de gestion foncière et de la fiscalité foncières ; mettre à disposition de supports et documents cartographiques ; mise en place d'un plan d'adressage ; d'un plan foncier sécurisé ; d'un plan cadastral simplifié à vocation juridique, fiscale et technique ; le renforcement des capacités des acteurs locaux à tous les niveaux (commune urbaine et rurale) avec une large publication des textes légaux régulant la fiscalité foncière.

4. Proposition d'un plan d'actions global

Ce plan global s'inscrit dans le processus de mise en œuvre du code des collectivités locales et de la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local. Concevoir et mettre en œuvre une politique de modernisation des outils de gestion foncière et de la fiscalité foncière nécessite une réforme profonde de l'Etat. Une telle démarche devrait reposer sur le respect des règles de droit, l'allocation rationnelle des ressources publiques, la reconnaissance des prérogatives spécifiques à chaque acteur et la relance d'une dynamique locale conçue comme le lieu de réalisation de nouvelles politiques publiques de développement. Cette réforme de l'Etat consiste à

- redéfinir la structure des outils administratifs et techniques intervenants dans la gestion foncière et la fiscalité foncière
- mise en place d'un Secrétariat d'Etat chargé de la réforme foncière et rattaché à la Présidence de la République (Première proposition de réforme institutionnelle en matière de bonne administration foncière et fiscale)
- une Direction Générale des Impôts (Deuxième proposition de réforme institutionnelle en matière de bonne administration foncière et fiscale) avec intégration de la Direction nationale des domaines et du cadastre, le Bureau de la Conservation foncière
- harmoniser les instruments normatifs de la politique foncière et de la fiscalité foncière

Secrétariat d'Etat chargé des réformes foncières

Pour décloisonner les divers services fonciers masqués à l'intérieur des départements ministériels concernés, il conviendrait de mettre en place un seul organisme de gestion au niveau national avec ses services déconcentrés déployés au niveau des communes urbaines et rurales. Tous les services

compétents en matière foncière seront directement intégrés au sein de ce nouveau Secrétariat. C'est le cas du Service des domaines et ses organismes déconcentrés ; le Bureau de la conservation foncière et de ses organismes déconcentrés ; la Direction nationale du patrimoine bâti ou bâti et ses services déconcentrés ; l'Institut géographique national (IGN) et de ses services déconcentrés à l'échelle communale. Le Secrétariat d'Etat chargé des réformes foncières serait compétent en matière de gestion de tous les cadastres (urbain, agricole, minier, maritime, pastoral, forestier, industriel....) et de la gestion des domaines publics de l'Etat et des collectivités locales, du patrimoine bâti et non bâti de l'Etat et des collectivités locales ; de la délivrance des titres de propriété des personnes physiques et morales ; de toutes les réformes concernant la gestion foncière en Guinée.

De l'Institut géographique national (IGN)

La planification spatiale, donc la maîtrise d'une politique d'aménagement, suppose la confection et la mise à disposition de supports et documentations cartographiques. Le choix de leurs échelles de reproduction est fonction de la nature des informations dont la représentation graphique est nécessaire. C'est la hiérarchisation des niveaux de reproduction depuis toute l'étendue du territoire (Aménagement du territoire), jusqu'à la parcelle individuelle qui accueille l'unité d'habitation, qui régule les seuils de précision souhaités dans les représentations graphiques.

La précision, donc la fiabilité, de l'élément le plus réduit, à savoir la parcelle accueillant un établissement humain, dépend en grande partie de la précision du document de base qui est la carte de référence. Cela place donc le service en charge de la production des cartes au sommet du dispositif de création des instruments graphiques de planification. Dans le cas guinéen c'est à l'Institut Géographique National que cette mission est confiée.

L'IGN est sous la tutelle du Ministère des Travaux publics. Cette tutelle sous le ministère qui ne gère pas les leviers techniques et administratifs relatifs à l'opérationnalité des politiques spatiales, est un handicap dans la définition de ces politiques. L'IGN est créée en 1977 dans le sillage des services topographiques démembrés à cette époque. Sa mission est de produire et de rendre toujours disponibles, selon les échelles et la nature de leur utilisation, les cartes de base et surtout les repères géo référencés indispensables à la cartographie générale mais sont aussi essentiels à l'exécution des documents cadastraux.

Le développement des performances de l'IGN de Guinée n'est pas proportionnel aux progrès des technologies et des procédés actuellement utilisés pour la production des cartes. En matière d'équipement et de moyen d'intervention, l'IGN est relativement en deçà des normes d'un service cartographique normalement performant. Par contre, les ressources humaines de l'IGN sont globalement acceptables tant par les effectifs que par les profils de formation et de compétence.

C'est donc au niveau des équipements qu'une mise à niveau est nécessaire pour que l'IGN soit véritablement un atout décisif dans la formulation et la mise en œuvre des politiques d'organisation des établissements humains.

D'une manière générale l'IGN ne dispose pas d'une couverture aérienne récente permettant de couvrir la totalité du pays. Malgré ce handicap lourd, il peut, à partir de son stock d'informations en archives (photothèque, cartotheque) et des autres informations produites par d'autres sources, (moyennant quelques dispositions spécifiques), et en s'appuyant sur son matériel obsolète, répondre à des demandes ponctuelles mais non urgentes.

A partir de la couverture aérienne de l'IGN France, des résultats du projet JICA japonais, et des productions de quelques missions ponctuelles pour des projets spécifiques, l'IGN dispose de :

- une couverture cartographique intégrale au 1/200 000^{ème} en 34 coupures et de 118 coupures sur les 378 passibles au 1/50000^{ème}. (1950)
- un réseau géodésique de 58 points Doppler (1977), fruit du projet japonais JICA
- une couverture photomosaïque au 1/50 000^{ème} en 378 feuilles
- 18 feuilles au 1/50 000^{ème} sur la zone rizicole de Kankan
- des prises de vue partiellement traitées et tirées lors de l'élaboration des PDU des 09 villes ciblées par ce projet

- 08 feuilles au 1/50 000^{ème} couvrant le sud de Kérouané (Prospection minière diamant et or)
- 2 feuilles au 1/50 000^{ème} couvrant la Kissidougou.
- les cartes au 1/50 000^{ème} réalisées par l'IGN France en 1998 couvrant le sud et la moitié nord de Macenta et archivées au ministère des Mines

En outre, l'IGN, si elle satisfait aux conditionnalités du Gouvernement Français, (Photothèques et cartothèque aux normes internationalement admises, salle climatisée en permanence, numérisation des anciennes cartes) pourrait rapatrier le fond cartographique Guinéen stocké en France. Il faut noter cependant qu'il n'y a jamais eu de révision des cartes produites à partir de ce fonds.

Egalement, sous réserve de certaines procédures distrayantes, l'IGN peut accéder à d'autres sources telles que :

- une couverture intégrale Géo Survey au 1/30 000^{ème} (y compris les négatifs des prises de vue) toujours disponible au ministère en charge des Mines
- le fonds cartographique annexé au Protocole de 1912 définissant les frontières avec la Sierra Leone

Le patrimoine propre de l'IGN est donc caractérisé par un vieillissement notoire et des manquements dans la couverture de base au 1/50 000^{ème} qui est également très âgée (la plus récente date de 1982). Ce stock de base qui est relativement obsolète, se gère dans un contexte de totale absence de données géo référenciées.

Le stock disponible et de meilleure qualité a été exécuté lors de la mise en œuvre de projets spécifiques miniers ou d'aménagements hydro agricoles. Ces produits relèvent de la responsabilité des institutions commanditaires. Pareille situation est en contradiction avec les règles internationales qui, au nom du principe de la centralité de la souveraineté nationale, fait des services géographiques nationaux l'unique Dépôt Légal des sources cartographiques.

Pour répondre aux besoins du cadastre par exemple, l'IGN conduit des opérations de densification du réseau géo référencié en s'appuyant sur les 48 points Doppler réalisés par une mission japonaise (la triangulation n'est pas performante). Egalement, l'IGN peut, sur Conakry, appuyer la production de documents cartographiques pour la planification urbaine en exploitant la couverture au 1/30 000^{ème} qui est disponible aux Mines.

Toujours sur Conakry, l'IGN pourrait également offrir ses services aux urbanistes puisqu'il va disposer d'une couverture sur 180 km² qui sera le produit du DICE (projet de Données informatisées sur la ville de Conakry et ses environs : Coyah et Dubreka). Parallèlement il devra continuellement engager des campagnes de mesures contre les agressions sur les points implantés au sol.

Il y a également que la Guinée étant membre de diverses interrégionales (OMVS, Mano River, Bassin du Niger, CEDEAO etc.), ne saurait faire cavalier seul dans la production des cartes. Elle ne peut aussi s'isoler et évoluer en étant déconnectée ou ignorante des techniques cartographiques modernes. Actuellement, la Guinée n'est pas en mesure d'intégrer ses données géo référenciées avec celles des pays voisins qui presque tous travaillent avec un autre système qui est celui du WGS 84 et qui est compatible avec le GPS.

La Guinée devra aussi actionner sa diplomatie pour adhérer au RECTAS (Ifé, Ilé Nigéria), et au projet AFREF (Harmonisation des réseaux géodésiques nationaux) basé au Cap en Afrique du Sud. Dans le même ordre d'idées, la Guinée gagnerait à réviser son système de transcription de sa toponymie et de sa sémiologie graphique selon les normes internationales. Toutes ses mesures faciliteraient la mise en adéquation de son système de référence par rapport aux méthodes actuellement en vigueur. Cela éviterait les aléas et les difficultés des calculs de transformation d'un système à un autre.

Globalement, même si l'IGN peut faire front devant certaines urgences, il est dans un état d'indigence technologique non digne d'un pays qui doit se doter de fiables outils d'aide à la décision dans le cadre de la planification de son développement. La cartographie est le premier instrument de souveraineté politique et sécuritaire. Elle est aussi l'instrument fondamental pour la maîtrise de l'aménagement du territoire au niveau global et pour la maîtrise des fonds graphiques domaniaux au niveau des établissements humains locaux.

Au moment donc où le Gouvernement s'oriente vers la politique d'évolution des instruments de gestion du foncier et de la fiscalité foncière, il devra enclencher des actions pour la réhabilitation de l'IGN.

L'appui institutionnel de l'IGN permettra à la Guinée (par le concours des partenaires au développement) de faire un Plan géo référencé en image satellite à l'échelle national, un plan numérique. Ainsi, l'IGN devient l'unique Dépôt légal de sources de cartographie garantissant ainsi la souveraineté nationale et la sauvegarde des acquis des grandes sociétés étrangères évoluant en Guinée. Son rattachement à la Présidence de la République lui conféra un rôle de supervision de tous les grands projets de développement y compris les cadastres sectoriels (mine, urbanisme, agricole et marine).

La Direction générale des impôts

Il s'agit de regrouper toutes les structures centrales et décentralisées intervenants dans l'administration de la fiscalité foncière dans une seule et unique direction. Pour ce faire, il faudrait y rattacher la Direction nationale des domaines et du cadastre du Ministère de l'Urbanisme pour en faire un Service des Domaines et du Cadastre ; supprimer la Direction Nationale du Patrimoine bâti et transférer toutes ses attributions à la Direction Générale des Impôts au niveau central, et les collectivités locales au niveau déconcentré; transférer la gestion du patrimoine de l'Etat de la Direction Nationale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés (DNPIP/MEF) à la Direction Générale des Impôts ; transférer les attributions de la Direction Nationale du cadastre (Ministère de l'Economie et des Finances) à la Direction Générale des Impôts.

Harmonisation des instruments de gestion foncière et fiscale

Ce travail consiste à harmoniser les textes réglementaires liés à la gestion du foncier et à la fiscalité foncière dans le but de lier de manière interdépendante sécurisation foncière et fiscalité foncière. Il s'agit des textes réglementant la gestion foncière des collectivités locales dans les diverses codifications liées à la gestion des ressources naturelles et fiscales: mettre l'accent sur les compétences convergentes et ressortir les incohérences ou contradictions concernant les compétences des collectivités locales en matière foncière et de la fiscalité foncière. Favoriser l'émergence des lois fixant les taux, le mode de recouvrement et le système de rétrocession des impôts fonciers et loyer des bâtiments publics aux collectivités locales

Une politique d'aménagement du territoire

La Guinée s'est résolument engagée dans un processus de décentralisation de la gestion de son développement économique, social, politique et administratif. Les principes de cette décentralisation reposent sur une volonté exprimée de rapprocher l'administration des administrés, de créer les meilleures conditions d'exercice d'une bonne gouvernance locale dans le respect des principes généraux de la démocratie. Cependant si le pouvoir déconcentré est une réalité vécue, vivante et relativement fonctionnelle, il n'en est pas de même pour le pouvoir décentralisé. Le caractère hiérarchique des pouvoirs déconcentrés à partir de l'omniprésence vigilante d'un pouvoir central, maintient tout le dispositif solidement amarré aux méthodes d'administration de l'État central. La relation État/Administration locale déconcentrée est de type hiérarchique, d'autorité, de commandement et de subordination. Les Gouverneurs et les préfets sont les représentants locaux de l'exécutif central qui les nomme.

L'administration décentralisée, avec l'apparition d'autorités locales élues, a la mission d'offrir un premier cadre de gouvernance locale et devant s'opérer selon une démocratie directe et participative. La Guinée a donc choisi de franchir une nouvelle étape dans la décentralisation. La lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local en constitue le point de départ. Cette Lettre reconnaît à l'administration territoriale l'épine dorsale de l'Etat. Sans une administration territoriale qualifiée et présente, la décentralisation ne pourra progresser. Cet axe stratégique accorde donc une place centrale à l'administration territoriale et prévoit la mise en place d'un système de planification spatial souple ; et des schémas d'aménagement régionaux permettant à l'Etat de fournir les instruments structurantes en lien avec les potentialités et les besoins des régions, de poursuivre une

stratégie de développement urbain répondant au sous-équipement des villes. L'aménagement du territoire introduit la notion de coordination intersectorielle et de cohérence spatiale des investissements. Il s'agit de la définition des plans nationaux d'aménagement du territoire réalistes à mettre en œuvre. Le choix est d'aider les régions à disposer de schémas d'aménagement régionaux actualisés. L'Etat s'appuiera sur ces schémas pour réduire les disparités régionales. Le schéma national d'aménagement du territoire sera actualisé sur cette base. Il donnera aux régions une visibilité pour la réalisation de ces infrastructures.

Modernisation des outils de gestion foncière

Cette phase prévoit les étapes de mise en place des outils simplifiés de gestion foncière.

- L'expérimentation d'un système d'adressage dans les établissements humains
- Le plan foncier urbain dans les établissements humains
- Le plan foncier rural dans les zones à vocation agropastorale, forestière et minière (en dehors des établissements humains)
- La mise en place d'un système cadastral simplifié à vocation juridique, fiscale et technique ; outil reposant sur les techniques du système d'information foncière (SIF).

Modernisation des outils de gestion de la fiscalité foncière

Le système fiscal est complexe, le recouvrement des taxes et impôts locaux est coûteux, la non maîtrise des assiettes, les difficultés de recouvrement et les déviations actuelles plaident pour une évolution du système actuel. Après la revue de l'assiette de la CFU, et des autres impôts fonciers, il s'agira en priorité d'appliquer rigoureusement les procédures prévues par les textes en vigueur. A ce sujet :

- l'organisation systématique et régulière des opérations de recensement est une condition essentielle pour améliorer la situation des recettes. Connaître la situation actuelle des contribuables, des nouveaux assujettis permettrait aux services chargés du recouvrement (impôts et receveur communautaire) d'avoir des données pouvant permettre de faciliter la projection des recettes budgétaires ;
- un impôt recouvré au niveau de la Collectivité Local doit être rétrocédé immédiatement sur place quelque soit la part de rétrocession, sans une remontée au niveau préfectorale. Concernant la part des impôts qui relève des grandes entreprises et qui sont versé à Conakry, cette part doit uniquement être versée par virement sur compte bancaire de la Collectivité Locale concernée.

Renforcement des capacités des acteurs locaux

Dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de financement des collectivités locales, il est prévu la création d'un Fond de Développement Local. Dans ce cadre, nous recommandons la formation, en plus du personnel du FDL, des acteurs locaux. Cette formation aura pour objectif de renforcer les capacités de gestion, de planification et de concertation des responsables déconcentrés et décentralisés pour les permettre de soutenir les collectivités locales en matière de développement. ; renforcer les capacités de mobilisation et de gestion des ressources internes et externes des structures d'appui à la décentralisation afin de leurs permettre de soutenir les collectivités locales en matière de contribution au financement des projets communautaires ; renforcer les capacités des services techniques, des élus locaux et des organisations de la société civile pour l'utilisation du code des collectivités, l'organisation, la gestion communale, les attributions et le fonctionnement des collectivités locales.

Expérimentation des outils de gestion proposés

Nous recommandons la création de plan foncier sécurisé dans deux communes urbaines et deux communes rurales. Sur la base de ces plans sera institué le cadastre fiscal. Ainsi, notre choix est

porté sur les communes urbaines de Boké (Basse Guinée) et Kankan (Haute Guinée) et les communes rurales de Timbi Madina (Moyenne Guinée) et Guécké (Guinée Forestière).

5. Chronogramme indicatif pour la mise en œuvre du Plan d'actions global de gestion foncière et de la fiscalité foncière

Chronogramme indicatif pour la mise en œuvre du Plan d'action global de la gestion foncière et de la fiscalité foncière

		2013	2014	2015	2016
A. La réforme administrative					
A.1. La réforme du cadre organique					
A.1.1. L'IGE					
	° Mise à niveau des équipements	■			
	° Adhésion au RECTAS et au projet AFREF		■		
	° Intégration sous régionale		■		
	° Mise en place d'un budget pour le plan géo référencé		■		
	° Mise en place d'un plan numérique		■		
A.1.2. Direction Générale des Impôts (rattachement des services fonciers)					
	Secrétariat d'Etat des réformes foncières (création)	■			
A.2. Harmonisation de la législation foncière					
	° Travail en commission interministérielle	■			
	° Rédaction des projets de lois fixant les taux des impôts		■		
A.3. Aménagement du territoire					
	° Mise en place des régions (CL)	■			
	° Adaptation de l'organisation des services de l'Etat aux besoins de la décentralisation	■			
	° Coordination de l'action publique au niveau régional, préfectoral et local	■			
	° Développement économique régional	■			
	° Aménagement du territoire et stratégie de développement urbain				
	° Plan d'adressage des communes		■		
	° Mise en place de plan foncier sécurisé		■		
	° Mise en place de cadastre simplifié		■		
B. Mécanisme de financement des					

Collectivités locales (FDL)					
	° Etape d'instruction opérationnelle				
	° Etape d'opérationnalisation				
	° Etape d'installation				
	° Etape d'exécution				
C. Appui Institutionnel des collectivités locales					
	° Equipements				
	° Formation				
D. Mise en œuvre de l'impôt foncier adossé au titre simplifié					
	° Planification stratégique				
	° Informations et sensibilisations				
	° Législation				
	° Conception d'un système d'impôt foncier (sur papier ou logiciel) lié à la sécurisation foncière				
	° Définition des procédures et normes/standards d'évaluation foncière et de sécurisation foncière				
	° Etablissement d'un système de conseil et support aux communes				
	° Etablissement des bureaux d'évaluation				
	° Etablissement des bureaux de recouvrement par la nomination des receveurs communaux				
	° Etablissement d'un système d'appel				
	° Information et sensibilisation				
	° Recensement				
	° Saisie des données				
	° Définition des taux locaux				
	° Calcul de l'impôt				
	° Facturation				
	° Recouvrement				
	° Documentation et présentation publique de l'application des revenus liés au foncier				
	° Mise à jour d'évaluation				
	° Exécution continue				



Projets ou actions	Résultats attendus	Indicateurs	Planning	Responsable
Audit organisationnel et opérationnel du MATD et du MUHC avec leurs structures déconcentrées	Les Départements disposent des cadres techniques nécessaires à la mise en application de la politique gouvernementale sur l'administration et la gestion du foncier	Administration reformée	Octobre – novembre 2012	Haut commissariat à la réforme administrative
La réforme de l'Institut Géologique National (IGN) et son rattachement à la Présidence de la République.	La vision spatiale est maîtrisée par la Présidence de la République.	Le pays est géo référencé	Janvier à juin 2013	Haut commissariat à la réforme administrative
Création de la Direction Générale des Impôts.	Evolution qualitative des méthodes et outils pour l'émission et le recouvrement des impôts fonciers.	La chaîne fiscale est maîtrisée	Janvier 2013	Haut commissariat à la réforme administrative
Création des comités de gestion des conflits au niveau communal et préfectoral	Les collectivités locales disposent de structures pouvant faire face aux conflits fonciers grâce à l'implication des élus locaux, l'administration déconcentrée et la société civile	Les conflits fonciers sont maîtrisés	Octobre – novembre 2012	L'administration du territoire, les élus locaux, la société civile, les sages et les ressortissants.
Travail en commission technique pour l'harmonisation des textes en cours (code foncier domanial, code de l'urbanisme, code des collectivités locales, code pastoral, code minier, code forestier et environnemental)	Les textes législatifs sur le foncier sont harmonisés	Les outils de gestion foncière sont harmonisés	Octobre 2012-avril 2013	Services techniques des mines, de l'agriculture, de l'urbanisme, de l'administration du territoire, de l'élevage, etc.
Mise en place des commissions foncières dans chacune des préfectures	Pour les occupations anarchiques et illégales, un plan d'intervention est mis en place incluant la prévention, la sensibilisation, des mesures d'accompagnement pour le recasement et les sanctions éventuelles incluant le s expulsions	Les conflits fonciers sont maîtrisés	Avril 2013	Ministère de l'administration, des mines, de l'agriculture, de l'urbanisme, de l'élevage.

Projets ou actions	Résultats attendus	Indicateurs	Planning	Responsable
Rédaction des projets de lois définissant les types d'impôt foncier applicable en Guinée et leur taux.	Les impôts fonciers sont identifiés	La fiscalité foncière est maîtrisée au profit des collectivités locales	Juin – juillet 2013	Direction Nationale des Impôts, les élus locaux, la chambre de commerce et de l'agriculture.
Travail en commission technique pour l'étude de faisabilité du plan géo référencé de la Guinée	Le plan géo référencé en image satellite des 33 préfectures existantes sont identifiés et diagnostiqués	Les possibilités de mise en place d'un plan numérique à l'échelle nationale	Octobre – décembre 2012	DATU – Institut Géographique –PDU3
Travail en commission technique pour l'élaboration du budget et des TDR du plan d'adressage des communes.	Mise en place du Dossier d'Appel d'Offre pour la l'adressage des communes	DAO disponible	Octobre – décembre 2012	DATU –PDU3
Mise en place d'un projet-pilote de plan foncier expérimental	Les Communes de Boké, Kankan, Timbi Madina et Guécké sont dotées d'un système d'informations foncières	Système d'informations foncières	Janvier à mars 2012	Ministère en charge de l'Urbanisme (DOCAD, BCF, Directions régionales), MATD et Collectivités décentralisées
Mise en place d'un projet-pilote de plan foncier	Les communes sont dotées d'un système d'information foncière	Système d'informations foncières	2013/2014	Ministère en charge de l'Urbanisme (DOCAD, BCF, Directions régionales), MATD et Collectivités décentralisées
Mise en place de plan foncier sécurisé et un cadastre simplifié	Les communes sont dotées d'un système d'information foncière	Système d'informations foncières	2014	Ministère en charge de l'Urbanisme (DOCAD, BCF, Directions régionales), MATD et Collectivités décentralisées