



Federal Ministry of
Finance of Nigeria



Economic Commission
for Africa



OSSAP-MDGs

Finances publiques locales: Expérience guinéenne

Mamadou Bobo SOW et Aboubacar S. Koulibaly

7-9 May 2009
Abuja, Nigeria

in collaboration with



The **World Bank**

MDGs

Finances publiques locales: Expérience guinéenne

Avril 2009

Par :

Mamadou Bobo SOW, Economiste national, PNUD/Guinée
Aboubacar S. Koulibaly, Expert en Gouvernance, PNUD/Guinée

Introduction

En Afrique, la décentralisation est un processus politique suscité à la fois par le développement démocratique et par la faiblesse des moyens dont disposent les États pour faire face à l'ensemble des besoins des populations. Mais au-delà de cette vision, d'autres dynamiques notamment celles relatives à la démographie, à l'évolution sociocommunautaire et à l'urbanisation, renforcent le désir des populations de participer activement à la définition et à la mise en œuvre des politiques devant conduire à la maximisation de leur bien-être collectif.

La Guinée a décidé depuis le discours programme du Chef de l'Etat en décembre 1985 de jouer la carte d'une décentralisation opérationnelle proche des citoyens. De nos jours, l'Administration du Territoire est constituée de circonscriptions territoriales (régions administratives, préfectures, sous-préfectures, quartiers et districts) et de collectivités locales (38 communes urbaines, 304 communautés rurales de développement) et la ville de Conakry.

Deux décennies après le lancement de la politique de décentralisation en Guinée, et à 7 ans de l'échéance de 2015, le moment semble opportun pour évaluer et analyser la contribution des collectivités décentralisées dans la dynamique de développement local on national, en particulier dans la réalisation des OMD. La question, objet de la présente étude, est d'autant plus importante que, selon toutes les analyses, la Guinée loin des perspectives de l'atteinte des OMD à l'horizon 2015.

Réalisée dans le cadre d'une étude générale sur le rôle des collectivités locales dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en Afrique, l'étude aborde la question centrale des finances locales en Guinée. Elle décrit de façon dynamique le contexte dans lequel s'est développée la politique actuelle de décentralisation en examinant tour à tour, l'encadrement juridique, le rôle et les compétences dévolues aux Collectivités locales (CL) ainsi que les enjeux liés à une bonne politique de décentralisation et de développement local. Dans un deuxième temps, elle aborde la question du financement du développement local avec un accent particulier sur la fiscalité locale (ressources propres) et celle plus complexe des transferts et subventions de l'Etat. Enfin, l'article fait un survole du financement extérieur des CL à travers les projets et programmes de décentralisation mis en œuvre avec l'appui des partenaires extérieurs.

I. Contexte de la décentralisation en Guinée

La décentralisation guinéenne actuelle est le fruit d'un long processus de réforme démarré en 1985, avec le discours programme du Chef de l'Etat. Pays à forte tradition centralisatrice, façonné par des décennies d'administration coloniale suivies par un régime totalitaire, le processus de décentralisation a été engagé sur des bases fragiles. Il a été lancé en effet sous un régime d'exception, le Gouvernement tirant sa légitimité d'un coup d'Etat. Ce contexte politique controversé limitait le champ d'action de la décentralisation dans la mesure où le pays ne disposait pas d'institution parlementaire ni de Constitution. Malgré tout, la décentralisation a donc constitué le point d'entrée du processus de démocratisation, qui verra le jour dans les années 90.

Dans ce contexte d'exception, la finalité politique de la décentralisation a été plus orientée vers les efforts de réforme institutionnelle et juridique que ceux de développement économique local. Le processus a ainsi commencé par l'identification des unités locales de base (hameaux, villages, quartiers) pour enfin à l'organisation en communes urbaines dans les zones urbaines, et en communautés rurales de développement en milieu rural. De nos jours, la décentralisation concerne donc 342 CL dont 38 communes urbaines (CU) et 304 communautés rurales de développement (CRD).

La décentralisation guinéenne : état actuel

Après deux décennies d'expérimentation émaillées de réussite et d'échec, la décentralisation est perçue en Guinée comme une condition essentielle de l'amélioration des prestations de services publics. Par la création de services publics locaux (écoles, centres de santé, pistes rurales) d'infrastructures à caractère communautaire (maisons de cultes, de jeux, etc.) mais surtout en donnant la possibilité aux citoyens de choisir leurs représentants et participer à la gestion des affaires de la collectivité, la décentralisation a créé une dynamique nouvelle.

De nos jours, il existe 342 collectivités locales toutes gérées par un organe exécutif et un organe délibérant élus. Ces collectivités locales cohabitent avec les structures déconcentrées de l'Etat que sont les préfectures (33), les sous-préfectures (302) et les régions administratives (8). Au sein de ces différentes entités existent une subdivision politique et administrative hybride que sont les quartiers (330) pour le milieu urbain et les districts (plus de 2700) pour le milieu rural.

Sur le plan juridique la décentralisation bénéficie d'un encadrement moderne. Le principe est posé par la constitution et depuis mai 2006, un code des collectivités locales a été adopté ouvrant la voie à une consolidation du processus. Durant toute cette période, le pays a bénéficié du soutien des bailleurs de fonds à travers la mise en place de programmes qui facilitent le renforcement des capacités de planification et de gestion des collectivités locales.

Sur le plan sociopolitique, les dernières élections locales tenues en 2005 ont permis le renouvellement des organes et renforcé la participation locale dans le processus démocratique. Elles ont en outre renforcé le sentiment d'appartenance sociale aux collectivités qui ont enregistré une forte activité des organisations de la société civile.

Sur le plan économique toutefois, les résultats n'ont pas été au rendez-vous pour plusieurs raisons. D'abord, la faiblesse du système de financement dû en partie à la nature des matières imposables et à la capacité des CL à mobiliser ces ressources. Ensuite, le pays fait face depuis plus d'une décennie à des contreperformances

économiques dues essentiellement à la dégradation de la gouvernance. Il existe donc peu de CL aujourd'hui capables de financer leur développement même celles qui bénéficient des redevances minières.

Les réformes les plus importantes ont concerné le cadre juridique et fiscal sans que cela ne se traduise par des changements perceptibles sur la vie locale. Toutefois, l'adoption en mai 2006 d'un code des collectivités locales constitue une avancée considérable dans l'affirmation du rôle des CL dans le développement à la base.

Sur le plan politique, le renouvellement des élus locaux en décembre 2005 par des élections avec la participation des principaux partis politiques confirme le réveil des dynamiques locales. Parallèlement, la société civile s'est impliquée davantage dans les processus de planification du développement à travers des contrats d'assistance aux collectivités, notamment les CRD, financés par les bailleurs de fonds. Ces avancées font suite à des années de mobilisation nationale ayant conduit par ailleurs à la mise en place des Conseils Préfectoraux de Développement (CPD) et la libéralisation des ondes, qui a permis l'émergence de radios communautaires et locales à même de renforcer le contrôle des acteurs locaux sur les CL.

Ces expériences se sont développées dans un contexte sociopolitique parfois tendu en raison d'une part de la complexité du processus et d'autre part, de la limitation des capacités techniques et financières de l'Etat à encadrer l'éclosion d'une forme nouvelle de gestion. En effet, l'installation de collectivités décentralisées, dotées de structures administratives autonomes, ne constitue que la première étape du processus. L'existence de ressources propres et de politiques autonomes s'inscrivant dans le cadre d'une nation unitaire constitue le défi le plus fondamental pour l'Etat. Pour que ce processus réussisse, il faut non seulement les compétences techniques et une reconversion profonde des mentalités, mais aussi des ressources financières et matérielles consistantes tant au niveau central que local. Or, en Guinée, l'Etat fait face à une crise financière sans précédent et ses cadres sont mal ou peu préparés à la problématique de la décentralisation.

I.1. Les enjeux de la décentralisation

La définition d'une politique de décentralisation et sa mise en œuvre comportent des enjeux d'ordre différent surtout dans un pays à forte tradition centralisatrice comme la Guinée. Ces enjeux concernent essentiellement trois aspects interdépendants que sont le politique, l'économique et le culturel

I.1.1. L'enjeu politique

L'enjeu politique de la décentralisation a été le plus déterminant en raison de l'histoire récente du pays. Après plus de deux décennies de centralisme du pouvoir, il était bien évident que la mise en place d'une nouvelle approche d'organisation de l'Etat rencontrerait des résistances certaines. En effet, certains percevaient la décentralisation comme un moyen permettant d'asseoir les bases du nouveau régime. D'autant que, le processus a débuté en milieu rural au niveau des villages et des hameaux regroupés en district rural.

Progressivement, alors que le pouvoir installait ses bases dans les arcanes de l'Etat, une approche fondée sur l'expérimentation verra le jour. Les entités actuelles (CU et CRD) sont donc le résultat d'une expérimentation réussie des collectivités locales test.

En fin, il s'est clairement avéré que, en optant pour la décentralisation, le pays s'engageait dans un processus dont la finalité était la démocratisation. En effet, la responsabilisation et la liberté de gestion accordées par les textes aux collectivités locales traduisent la volonté de l'Etat de démocratiser l'espace public en permettant aux populations de participer à la prise de décisions au niveau local. Les collectivités locales sont appelées à jouer pleinement leur rôle politique, devenant dorénavant des acteurs du développement et des partenaires de l'Etat.

Ainsi les premières élections multipartites guinéennes en 1992 ont porté les élus locaux au devant de la scène politique, même si c'est seulement après treize ans que le pays a renouvelé ces organes par des élections qui ont connu la participation de plusieurs partis politiques, dans un climat politique plus tendu. Ces dernières élections ont permis de redonner aux collectivités locales et aux élus locaux leur légitimité, car elles ont permis l'élection de leaders mieux acceptés dans leur communauté.

Sur le plan du dialogue et de la participation citoyenne, la décentralisation a permis dans certaines localités l'émergence d'une concertation communautaire dynamique entre les acteurs, ce qui a contribué en particulier à la consolidation de la paix et à la préservation des conflits.

1.1.1. Enjeu économique

En Guinée l'enjeu économique de la décentralisation a porté sur l'amélioration du bien-être des populations locales. A ce titre, les instruments de planification et de gestion du développement local expérimentés mettaient les populations au centre du processus comme acteurs et bénéficiaires. Ainsi, elles décident du plan de développement local et en sont le maître d'ouvrage de la réalisation et du suivi.

Même si la décentralisation est avant tout un processus politique, son appropriation par les populations ne sera totale que si elles en tirent un bénéfice direct à travers l'amélioration de leurs conditions de vie, l'accès à des biens et services publics fondamentaux.

La mise en place de certains de ces services nécessitent le transfert de ressources aux collectivités locales notamment la construction des infrastructures socio-économiques de base (école, centres de santé, pistes rurales, etc.). Ces ressources ont souvent fait défaut, en raison des difficultés financières de l'Etat ou du déficit de vision locale du développement. Pourtant à bien des égards, la participation communautaire a été totale dans la mise en place de plusieurs infrastructures sociales.

La fiscalité locale, qui devrait générer les ressources de base, est limitée par la nature des matières imposables, le déficit de la culture fiscale de la population et la précarité du tissu économique dans les collectivités locales. L'Etat a tenté d'impulser la coopération décentralisée directe, le transfert de ressources financières de la diaspora, mais ces approches ont vite trouvé leur limite.

La contribution déterminante des projets d'appui à la décentralisation tels que le PACV, le PDLG et le PDSHG a permis notamment de renforcer les capacités et les habiletés des collectivités locales et des élus locaux dans la mise en œuvre de plans de développement local.

Dès 1988, la planification contractuelle décentralisée a été instituée pour instaurer entre le niveau central et les collectivités de base, un dialogue et une concertation en matière de développement économique local. Les collectivités locales partageant avec l'Etat la responsabilité du développement, elles sont les principales actrices et bénéficiaires et participent aux prises des décisions en matière de programmation du développement et de gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

La planification contractuelle décentralisée a été conçue pour permettre de mettre en harmonie les plans locaux de développement avec le programme national de développement, qui du reste est quasi facultatif depuis un certain temps, ce qui ralentit toute opération de planification ou de programmation du développement. En réalité, c'est grâce aux projets d'appui à la décentralisation que les collectivités locales réalisent des plans de développement local adapté à leurs besoins

1.1.2. L'enjeu socioculturel

L'enjeu socioculturel de la décentralisation porte sur le renforcement de la solidarité culturelle des communautés et la promotion d'un mécanisme nouveau de gestion de l'Etat. En Guinée, le processus de décentralisation a débuté par la création des districts à travers le regroupement libre et volontaire des villages. La gestion de ces nouvelles entités obéissait à une tradition qui renforce le rôle du conseil des sages. Dans les collectivités locales actuelles, ce rôle est resté prépondérant à bien des égards. Même dans la zone spéciale de Conakry qui constitue un regroupement de 5 communes, il existe une organisation fondée sur le regroupement des sages par coordination régionale jouant un rôle politique clé fondé sur la solidarité et le respect des anciens.

Dans les collectivités locales, la vie sociale, politique et économique s'organise ainsi sur un plan traditionnel fondé sur le respect des anciens. La décentralisation s'appuie sur des associations d'entraide communautaire au service du développement pour organiser l'émergence des organisations de la société civile au service du développement.

I.2. Cadre juridique de la décentralisation

Le cadre juridique de la décentralisation est déterminé par la loi fondamentale en ses articles 88-90 et par le code des collectivités locales adopté en mai 2006.

Avant l'adoption du code, la décentralisation a fait l'objet de plusieurs réglementations séparées entraînant une réelle confusion quant à la détermination du droit applicable en matière fiscale, de gestion communale et d'exercice de la tutelle administrative, qui s'exerce désormais à travers le contrôle de légalité du représentant de l'Etat au sein de la circonscription territoriale.

En Guinée, les collectivités locales sont les communes urbaines et les communautés rurales de développement (CRD), qui sont constituées des regroupements des populations des circonscriptions territoriales, qui sont organisées pour s'administrer dans l'intérêt commun par des conseils élus et auxquels, l'Etat cède à cet effet une partie des pouvoirs et de ses moyens. Les collectivités locales disposent de services propres afin d'assurer la gestion de leurs affaires conformément aux dispositions législatives et réglementaires fixant leur tutelle administrative et financière

Phases de mise en œuvre de la Décentralisation en Guinée

A la prise du pouvoir par les autorités militaires en Guinée en 1984, la décentralisation faisait partie des grandes réformes institutionnelles lancées par les nouvelles autorités de l'Etat. La mise en œuvre de cette vision a suivi plusieurs phases dont les plus essentielles sont :

1. Le lancement du processus : le discours programme du 22 décembre 1985

A la prise du pouvoir par l'armée, la décentralisation avait été annoncée comme le moyen le plus adapté pour une participation des citoyens au processus de développement. Héritières d'un régime fortement centralisé et décrié, les nouvelles autorités ont opté pour le libéralisme et la participation communautaire au développement à la base. Une décentralisation axée sur la participation politique des citoyens au choix de leurs représentants mais aussi une décentralisation axée sur le développement des solidarités naturelles. C'est cette dernière raison qui conduira à l'expérimentation du processus en commençant par les districts ruraux où la solidarité est plus vivace que dans les villes.

2. La phase expérimentale de 1986 à 1992 : installation des premières collectivités locales

Durant cette phase, les autorités ont mis en place le cadre institutionnel et politique de la décentralisation et ont procédé à la création des entités expérimentales (districts et quartiers) à travers les premières élections locales.

Les équipes techniques du Secrétariat d'Etat à la Décentralisation ont procédé à la sensibilisation et à l'installation des organes de gestion des districts. Ces organes de gestion étaient le conseil de district (9 membres) et le conseil des sages (4 membres). Dans les 2700 districts et 330 quartiers du pays, des conseils de district ou de quartiers élus ont été mis en place alors que les conseils de sages émanaient de la tradition et des règles culturelles propres à chaque communauté.

Après cette implantation, les efforts ont porté sur le renforcement des capacités des élus communautaires et le renforcement du cadre juridique par des textes spéciaux (ordonnances, décrets, arrêts, circulaires et décisions) le processus ayant été lancé dans un contexte exceptionnel.

3. La consolidation de la décentralisation : mise en place des collectivités locales actuelles

Six ans d'expérimentation ont suffi pour s'assurer de la pertinence d'une décentralisation opérationnelle fondée sur le raccourcissement de la chaîne de responsabilité. D'abord le référendum constitutionnel de 1990 posait un principe de base qui limitait la décentralisation aux communes urbaines et aux communautés rurales de développement, les districts et quartiers, qui, initialement constituaient la base du processus, devenant des circonscriptions territoriales dirigées par des représentants de l'Etat. Ce changement d'orientation a rendu le processus plus complexe car, il laisse dans le schéma, des entités hybrides jouant sur les deux tableaux. Les districts et quartiers agissent pour toutes les affaires relevant de la compétence des collectivités comme sections de celles-ci même s'ils sont dirigés par des représentants de l'Etat.

Les formes actuelles de CRD sont issues d'une expérimentation réalisée en 1988 à Timbi-Madina, Préfecture de Pita et Farmoriah, Préfecture de Forécariah. Parallèlement, des communes urbaines furent créées en 1991 précédant ainsi la généralisation des CRD en 1992.

1.3. Compétences des collectivités locales

1.3.1. Administration de la décentralisation

- Au niveau central
- A la fin de la phase expérimentale, la décentralisation relevait du ministère en charge de l'administration du territoire. Il faut attendre 2008 pour voir émerger un département ministériel autonome dédié entièrement à la décentralisation et au développement local. Ce choix politique confirme l'engagement politique du gouvernement à faire avancer l'agenda de la décentralisation.

Sous l'autorité du Ministre en charge de la Décentralisation, la Direction nationale de la Décentralisation, a pour missions de:

- suivre et contrôler la gestion des collectivités ;
 - assister les collectivités décentralisées dans la préparation, l'exécution et le suivi de leurs programmes et projets de développement et veiller à l'harmonisation de ceux – ci avec le plan national de développement ;
 - assister les populations dans l'effort de développement à travers les mouvements associatifs et participatifs;
 - favoriser le jumelage des collectivités décentralisées guinéennes entre elles et avec des collectivités locales étrangères ;
 - mettre en place un système de planification contractuelle et décentralisée.
- L'Administrations décentralisée

En Guinée, la décentralisation concerne les communes urbaines et les communautés rurales de développement qui sont des collectivités locales dotées d'organes délibérant et exécutif, ayant la personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière. Elles disposent de services

propres pour assurer la gestion de leurs affaires.

Les collectivités locales comprennent deux organes :

- l'organe délibérant : le conseil communal ou communautaire, et
- l'organe exécutif : le bureau communal (pour la CU) ou le bureau communautaire (pour la CRD) dirigé par le maire ou le président de la CRD respectivement.

En raison des exigences techniques et institutionnelles des missions confiées aux collectivités locales, celles-ci sont appuyées dans l'exercice de leurs missions d'organes administratifs et d'expertise mis à disposition par l'Etat. Ainsi les fonctions administratives et de gestion relèvent d'agent de l'Etat ainsi que les fonctions de recouvrement fiscal même si ces agents agissent sous la responsabilité des élus locaux.

1.1.1. Répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est fondée sur le principe de subsidiarité qui signifie que les compétences doivent relever de l'entité la plus en mesure de mettre en efficacement en œuvre la compétence objet de la répartition. A ce titre, le code des collectivités locales en son article 4, fixe les principales missions confiées aux collectivités locales par l'Etat : « Les collectivités locales ont pour mission de:

encadrer la vie collective de manière à favoriser et à garantir l'exercice par leurs citoyens des droits et devoirs que leur confère la loi ;
promouvoir et de renforcer l'harmonie de leurs rapports et la jouissance durable et tranquille de leur territoire et de ses ressources ;
gérer les biens collectifs au nom de leurs citoyens et leur bénéfice équitable ;
promouvoir et favoriser le développement économique, social et culturel de leur communauté ;
favoriser leurs citoyens en vue de satisfaire leurs besoins et leurs demandes dans la mesure de leurs capacités et de leurs moyens ».

S'agissant des compétences, la loi fixe la liste des compétences propres et des compétences transférées. Le tableau I donne la liste des compétences dévolues aux collectivités locales en matière de prestation de services publics.

Tableau 01 : Responsabilités en matière de prestations de services publics décentralisés aux collectivités locales par le nouveau Code des collectivités locales

SERVICES ADMINISTRATIFS	État civil
	Police municipale et sécurité publique
INFRASTRUCTURES & TRANSPORTS	Construction/entretien des routes communautaires/secondaires/tertiaires
	Construction/entretien des bâtiments/espaces publics
GESTION URBAINE	Nettoyage des voies et lieux publics
	Circulation automobile et piétonnière, parking public ; autres usages des voies publiques
	Entretien/amélioration des cimetières
ENVIRONNEMENT, HYGIÈNE & ASSAINISSEMENT	Gestion des ressources en eau et approvisionnements en eau potable
	Assainissement et hygiène publique
	Protection de l'environnement, prévention et lutte contre les incendies et les feux de brousse
SERVICES SOCIAUX	Construction/gestion/entretien des centres de santé
	Construction/gestion/entretien des écoles maternelles et primaires, alphabétisation
	Animation culturelles et activités jeunesse
SERVICES ÉCONOMIQUES	Gestion des marchés, des stations de bus et des sites touristiques
DÉVELOPPEMENT LOCAL & URBANISME	Planification du développement
	Gestion technique de l'architecture, de la planification urbaine et du contrôle urbain
	Opérations d'aménagement urbain

1.3.3. Mise en œuvre des compétences dévolues aux collectivités locales

Au regard du code des collectivités locales, les collectivités locales disposent d'importantes compétences (compétences propres et compétences transférées). Cependant, l'exercice de ces compétences pose des difficultés liées entre autres, à la modicité des ressources dont disposent les collectivités (le budget moyen des CRD est de 15 millions de GNF soit 2 à 2,5 millions de FCFA), leur faible capacité technique et administrative et le manque de transfert de ressources de l'Etat aux collectivités locales.

D'une manière générale, la mise en œuvre des compétences transférées se heurte à l'absence de texte d'application ou même de stratégie de mise en œuvre. Ces compétences constituant

pourtant le cœur du travail des administrations centrales. Dans ces circonstances, les collectivités n'exercent en réalité aucune responsabilité sur les services qui devraient normalement relever de leur gestion.

Les raisons de cette situation de blocage sont multiples : refus des services centraux, insuffisance de textes d'application, manque de volonté politique, résistances des départements ministériels sectoriels ou même d'acteurs extérieurs à l'Etat et faiblesse des capacités des ressources humaines et financières des collectivités locales, etc.

II. FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les collectivités locales disposent en Guinée de trois sources principales de financement : les ressources propres mobilisées localement sur le territoire de la Collectivité, les transferts de l'Etat et les autres ressources provenant de l'extérieur.

2.1. Ressources propres des collectivités locales

Les recettes propres que les collectivités locales mobilisent sur leur territoire sont constituées des produits de la fiscalité locale, des produits du patrimoine, des revenus du domaine et des recettes de prestation. Ces recettes portent sur des matières diverses. Le tableau 2 donne quelques détails sur la politique fiscale en Guinée.

Matières imposables	Impôts et taxes	Taux
Personnes physiques	Contribution au développement local (CDL)	Variable
Foncier et immobilier	Contribution Foncière Unique (CFU)	0,7% ¹
Activités économiques	Taxe Professionnelle Unique (TPU)	5%
	Patentes	15% ²
	Licences	Variable
Armes à feu	Taxe sur les armes à feu	Variable
Spectacles et jeux	Taxe sur les spectacles et réjouissances populaires	Variable
Mines et carrières	Redevance sur l'autorisation d'exploitation artisanale des mines (or, diamant, etc.)	-
	Taxe sur l'exploitation et le ramassage des substances de carrières	25%
Forêts	Redevance forestière	
Produits d'élevage	Droit de stationnement du bétail	
	Taxe d'abattage et redevances des abattoirs	
Amendes et fourrières	Produits des amendes	
Environnement	Taxe d'hygiène et de salubrité	
Urbanisme	Taxe topographique	
Electricité et Eau	Redevance d'éclairage public	
Marchés	Droit de place de marché	
	Droit de location des kiosques	
Gares routières et parkings	Droit stationnement des véhicules à moteurs	
Expédition des actes administratifs et d'état civil	Taxe d'état civil	
Locations	Location des immeubles et des terrains	

En dépit de la diversité des matières imposables, l'essentiel des ressources propres des collectivités locales provient de la CDL, de la redevance forestière et de la redevance des mines et carrières (en ce qui concerne les zones minières).

Les revenus propres. Sont celles dont la gestion relève des collectivités locales elles-mêmes. Dans cette matière, les collectivités locales peuvent fixer ou modifier les taux d'imposition dans

les limites prévues par la loi et les collectivités locales sont responsables de la perception de leurs revenus propres (bien qu'elles puissent aussi solliciter l'assistance de l'administration territoriale à cette fin).

*Pour **les revenus partagés**, les responsabilités sont partagées et ces ressources sont recouvrées par le niveau administrative (collectivités locales ou administration territoriale) qui reçoit 50 % ou plus du produit. Cette disposition, contrairement au système préexistant, devrait contribuer à une répartition plus équitable des recettes fiscales.*

Aussi, les produits de plusieurs ressources des collectivités locales sont partagés avec l'Etat. La loi fixe la liste des recettes dont le produit est partagé : la Taxe unique sur les véhicules, la taxe sur les embarcations à moteur, la taxe de gestion des gares routières, la patente, la CFU, les redevances des mines et carrières ainsi que les redevances forestières. Une analyse des rendements fiscaux montrent que ces ressources sont parmi les plus rentables de la fiscalité locale

2.2. Les transferts financiers de l'Etat

Le code des collectivités fixe pour la première fois en Guinée le principe d'un transfert financier entre l'Etat et les collectivités locales reposant principalement sur une dotation globale couvrant les dépenses de fonctionnement. Le système permettra de compenser l'accroissement des charges supportées par les collectivités locales : le montant initialement défini dans la loi de finances sera ultérieurement indexé sur le PIB ou réajusté en cas de transfert de nouvelles responsabilités. Les collectivités locales peuvent aussi recevoir une subvention exceptionnelle d'investissement, accordée conformément aux spécifications de leur plan de développement local.

En pratique les transferts de ressources de l'Etat vers les CL ont toujours été fondés sur des règles opaques rendant ceux-ci aléatoires et incertains. Les transferts financiers étaient liés au fonctionnement et concernaient prioritairement les ristournes accordées par l'Etat (subventions spécifiques, subventions de fonctionnement). Sur le plan des investissements, plusieurs types de transferts sont prévus dont notamment, les dotations et les subventions reçues, dons et legs, fonds de concours et d'aides et emprunts.

Dans la réalité, les collectivités ont rarement bénéficié de ces transferts à l'exception des zones minières où des transferts réels ont permis le développement d'infrastructures de développement.

2.3. Les autres ressources extérieures

Au titre des financements extérieurs, il existe les appuis extérieurs obtenus des partenaires soit sur la base des conventions d'établissement de ces derniers soit sur la base des actions prospectives menées par la collectivité locale dans les limites fixées par la loi.

Dans le cadre du partenariat international pour le développement, la coopération décentralisée reste au nombre des mécanismes de mobilisation de ressources à l'effet de contribuer à la réduction de la pauvreté. En Guinée, ce type de partenariat est rare et peu diversifié.

Cas de la coopération décentralisée : Région de Mamou et Département du Nord de France

Le partenariat entre la région de Mamou (communes de Mamou, Dalaba et Pita) et le Département du Nord de la France, mis en œuvre à travers l'ONG ACAUPED est des plus productifs. Objet d'une convention signée en Octobre 2004, le premier programme triennal (2005-2008) a conduit à d'importants résultats dont les suivants :

Volet santé : i) formation continue des agents des 41 centres de santé de la région sur les questions de la santé maternelle et infantile, la prévention des infections, l'hygiène et la sécurité des soins ; ii) construction et équipement d'un Centre régional de formation médicale continue; iii) apport d'équipements et formation du personnel des 3 hôpitaux préfectoraux et iv) installation de réseaux informatiques de suivi du dossier patient dans les 3 hôpitaux ;

Volet éducation : i) formation des formateurs des 3 DPE; ii) dons de manuels scolaires ; iii) construction et équipement de 21 classes au secondaire (9 à Mamou, 6 à Dalaba et 6 à Pita);
Volet eau assainissement : i) construction de 30 latrines publiques dans les 3 communes ; ii) formation de 60 animateurs communautaires et 15 Comités de gestion des ouvrages; iii) formation sur la gestion des déchets hospitaliers et ménagers ; iv) construction d'un forage industriel à Pita et; v) construction prévue en 2009 de 120 forages et de 9 mini adductions dans les 3 communes sur financement.

III. GESTION DU DÉVELOPPEMENT PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Un des enjeux majeurs de la décentralisation est de favoriser le développement local à travers une prise en charge effective par les collectivités de leur propre développement. A cet effet, conformément aux dispositions du Code des collectivités, les collectivités locales interviennent sur le terrain à travers deux principaux outils élaborés et adoptés sur la base d'un diagnostic participatif. Il s'agit du Plan de Développement Local (PDL) et du Plan Annuel d'Investissement (PAI).

Selon le Code collectivités, chaque collectivité est tenue de se doter d'un plan de développement local et d'un programme annuel d'investissement. Le PDL constitue le cadre de référence pour toutes interventions en matière de développement local.

Toutefois, certaines collectivités se sont récemment engagées dans le cadre d'un partenariat avec le FENU à planifier leur développement sur la base d'une nouvelle approche fondée sur la mise en place d'un instrument de planification dynamique. Il s'agit du système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités (SAFIC) dont la phase pilote a concerné les 23 collectivités des préfectures de Siguiri et de Kouroussa.

3.1. Le plan de développement local (PDL)

Il présente en un document unique l'ensemble des actions de développement socio-économique que l'administration locale entend mener ou appuyer pour une période donnée, généralement de 3 à 5 ans.

Le PDL est structuré principalement autour des éléments ci-après : i) les conclusions du diagnostic participatif posant la problématique du développement par secteur, ii) la stratégie de développement socio-économique de la collectivité et ses résultats attendus, iii) les objectifs ou les résultats attendus en matière de développement, iv) les actions prévues pour atteindre les différents résultats, y compris leur ordre de priorité, v) une estimation du coût de réalisation du plan, vi) les sources de financement identifiées ainsi que le gap de financement à mobiliser, vii) les stratégies de mise en œuvre du plan.

L'élaboration du PDL est conduite sur la base d'un diagnostic socio-économique local, qui porte sur l'analyse des questions ci-après : l'état de la situation socio-économique de la collectivité, les tendances démographiques et socio-économiques locales, les besoins prioritaires de la population, y compris au plan économique, et les potentialités et contraintes du développement socio-économique de la collectivité.

3.2. Le programme annuel d'investissement (PAI)

Il constitue la tranche annuelle du plan de développement local. Il présente toutes les informations essentielles sur : i) les travaux d'investissement prévus au cours de l'année; ii) les coûts des investissements avec leurs sources de financement, iii) les coûts récurrents engendrés ainsi que leurs moyens de financement.

3.3. Les projets de développement local

La mise en œuvre du programme d'investissement se fait à travers la formulation et l'exécution d'un ou plusieurs projets de développement. Les documents de projets définissent, entre autres : les objectifs du projet, les bénéficiaires directs et les résultats attendus, les activités prévues en vue de l'atteinte de chaque OMD, les partenaires impliqués, le calendrier de réalisation, les responsables du projet et son mode de gestion, les coûts de réalisation et l'apport des bénéficiaires, les sources et le calendrier de financement, etc.

Conformément à l'esprit de la décentralisation, la planification du développement local a pour particularité d'être focalisée sur les priorités des populations à la base. Aussi, l'exercice de planification, de budgétisation et de gestion pose-t-il le triple défi de capacités technique, institutionnelle et financière des collectivités à la base ? Les collectivités ont vocation d'être plus proches des citoyens et d'offrir des services répondant à leurs attentes. A cet effet, la planification locale repose sur quelques principes essentiels dont : la maîtrise d'ouvrage du processus par les collectivités (CRD ou CU), la participation des populations locales dans le

processus et la relance des dynamiques économiques locales pour appuyer et pérenniser le processus de décentralisation.

C'est pourquoi, en appui au renforcement des capacités des collectivités à planifier, à mettre en œuvre et à suivre leur propre développement de façon participative, le Gouvernement a mis en place plusieurs projets et programmes de développement avec l'appui des partenaires au développement : Programme d'appui aux communautés villageoises – PACV (lancée en 1999 avec l'appui de la Banque Mondiale, du FIDA, de l'ADF et de l'AFD), le Programme d'appui au développement local – PDLG (lancé en 2000 avec en partenariat avec le PNUD et le FENU), le projet de développement social durable – PDSD (lancé en 2002 avec l'appui de la Banque Africaine de développement).

Expérience de projet d'appui aux communautés villageoises : Cas du PACV

Le projet d'appui aux Communautés villageoises (PACV) a été initié avec l'appui de la Banque mondiale, du FIDA, de l'AFD et de l'ADF, pour un montant total d'environ 39 millions de dollars US. Il est prévu pour une durée de 12 ans, répartie en trois phases de quatre (4) ans chacune.

Exécutée de 1999 à 2005, la phase I du projet a servi à :

L'amélioration du cadre institutionnel et juridique des collectivités, par le toilettage des textes législatifs consignés dans le code des collectivités, la structuration du monde rural par la création au profit des communautés, des outils de planification et de gestion participative et la formation des bénéficiaires, l'adoption de la loi sur les organisations paysannes et les groupements économiques à caractère coopératif et associatif etc.

L'appui aux investissements locaux, à travers la mise en place d'un Fonds d'Investissements Villageois (FIV) pour le financement de microprojets, et d'un Fonds d'Appui à l'Innovation (FAI), pour soutenir les activités génératrices de revenus à titre pilote ;

La réhabilitation et l'entretien de pistes rurales en vue de l'accessibilité des chefs lieu des CRD.

Au total, 159 CRD ont été couvertes en termes de fonds d'investissements local (FIV et FAI) sur un total de 303 CRD dans le pays.

Lancée en mars 2008, la deuxième phase du projet vise principalement la consolidation des acquis de la première, l'extension de la zone d'intervention du projet et l'harmonisation des interventions des différents acteurs sur le terrain. Son financement s'élève à 37 millions de dollars US.

IV. Contribution locale à la réalisation des OMD

Dans le contexte de la Guinée, la réalisation des OMD constitue un défi majeur. Un vaste processus conduit au niveau national entre 2006 et 2007 a permis d'évaluer à 12,3 milliards de dollars les besoins d'investissements sur 10 ans dans les secteurs prioritaires (éducation, santé et VIH/SIDA, eau et assainissement, équité genre, aménagement urbain, énergie,

développement rural, environnement, et NTIC), pour l'atteinte des OMD à l'horizon 2015, soit en moyenne 1,2 milliards de dollars par an (l'équivalent de 110 dollars par habitant et par an).

En comparaison au budget national, dont les dépenses totales s'élevaient à environ 500 millions USD en 2006, on mesure l'importance des efforts à fournir par les différents acteurs pour l'atteinte des OMD en Guinée. En plus des financements du budget national, la contribution des ménages, du secteur privé et des collectivités à la base constitue donc un enjeu capital.

La question de la contribution des collectivités locales à la réalisation des OMD suscite au moins trois interrogations : i) la mission des collectivités cadre-t-elle avec les services prioritaires liés aux OMD ? Dans quelle mesure les plans et programmes de développement local sont-ils focalisés sur l'atteinte des OMD ? Les collectivités à la base ont-elles les capacités techniques et financières pour répondre aux attentes ?

Issus de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en Septembre 2000, les OMD, au nombre de huit (8), sont un ensemble de cibles quantifiées à réaliser à l'horizon 2015, pour résoudre le problème d'extrême pauvreté dans le monde. Il s'agit de :

1. *Éradiquer l'extrême pauvreté et la faim*
2. *Réaliser l'éducation primaire universelle*
3. *Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes*
4. *Réduire la mortalité infantile*
5. *Améliorer la santé maternelle*
6. *Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies*
7. *Protéger l'environnement et améliorer l'accès à l'eau potable, et*
8. *Mettre en place un partenariat mondial pour le développement*

Tel que stipulé par les textes régissant la décentralisation en Guinée, les collectivités locales peuvent, dans les limites définies par la loi, mettre en place et gérer sur leur territoire tout service public relevant de leurs domaines de compétence : i) distribution de l'eau potable, ii) construction, gestion et entretien des centres et postes de santé, iii) construction, équipement et maintenance des écoles préscolaires et élémentaires, iv) alphabétisation des adultes, v) services du contrôle de l'hygiène et de la salubrité, vi) protection de l'environnement, etc. Si ces services ne couvrent pas tous les besoins nécessaires à l'atteinte des OMD, sans contexte, leur développement à la base constituera une contribution déterminante.

Dans la pratique, les PDL sont essentiellement axés sur, d'une part, le développement des services socio-économiques de base (éducation, santé, hydraulique villageoise, hygiène publique, infrastructures de transport, etc.) et, d'autre part, le renforcement des capacités productives à travers le financement de microprojets à caractère économique (maraîchage, cultures céréalières, élevage, etc.). A titre d'exemple, sur les 128 infrastructures réalisées à Kouroussa et à Siguiri entre 2002 et 2006 avec l'appui du projet de développement local – PDLGL (PNUD/FENU), 52 (soit 41%) sont des infrastructures scolaires (dont 38 du niveau primaire), 26 (soit 20%) sont des postes

de santé, 19 sont des blocs – latrines et 22 sont des marchés¹. Selon la même source, on observe une augmentation significative des taux de scolarisation et de couverture sanitaire dans les CRD bénéficiaires du projet.

Ainsi, on relève une forte convergence entre les priorités définies au niveau des collectivités locales et les principaux axes de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, elle-même élaborée dans la perspective de l'atteinte des OMD à l'horizon 2015². En effet, structuré autour des axes ci-après : i) l'amélioration de la gouvernance (économique, politique et administrative), ii) l'accélération de la croissance économique avec l'élargissement des opportunités d'emplois et de revenus, iii) l'amélioration de l'accès des populations à des services sociaux de qualité (eau, éducation, santé, etc.), le DSRP II couvre l'essentiel des domaines prioritaires des OMD.

Cependant, si l'esprit de la décentralisation est louable (renforcer les bases démocratiques et améliorer les services publics rendus aux populations), sa mise en œuvre sur le terrain se heurte à plusieurs contraintes, dont entre autre la faiblesse des capacités techniques et institutionnelles des collectivités, leur viabilité économique ainsi que la qualité de l'encadrement technique et institutionnel de l'Etat.

Faibles capacités techniques et institutionnelles

En faisant un état des lieux de la décentralisation en Guinée, on peut relever des avancées certaines au plan juridique et institutionnel : existence des principaux textes législatifs et réglementaires relatifs à l'organisation, le fonctionnement et les attributions des collectivités locales, mise en place effective des collectivités locales sur toute l'étendue du territoire national (303 CRD et 38 communes urbaines). Aussi, à la faveur de la mise en œuvre de plusieurs projets ou programmes de renforcement des capacités des collectivités, des outils de planification et de gestion participatifs ainsi que des mécanismes de financements (FIL, Fonds d'Appui aux Innovation – FAI, etc.) ont été mis en place au niveau local. Plusieurs ONG s'investissent également sur le terrain à travers des actions de formation et d'encadrement des populations et des élus locaux, contribuant ainsi au développement des capacités locales en matière de planification et de gestion

En somme, la totalité des collectivités (CU et CRD) ont adopté le système de planification et de gestion à travers l'élaboration et la mise en œuvre de PDL.

Mais, à l'image des services de l'Administration centrale et des structures déconcentrées, les collectivités locales connaissent des contraintes de capacités réelles. Administrées par des élus locaux peu formés, voir analphabètes dans certaines zones rurales, et peu expérimentés, la plupart des collectivités manquent de capacités de planification, d'exécution et de suivi du développement.

1 *Rapport d'évaluation finale du PDLG (p. 22)*

2 *Le DSRP II a été élaboré et finalisé en Août 2007, en grande partie sur la base des résultats d'un vaste processus mené à partir de janvier 2006 et consistant à l'identification et à l'évaluation des besoins pour l'atteinte des OMD.*

A l'instar des programmes d'investissements pluriannuels élaborés au niveau national, les PDL manquent de stratégie de développement cohérente et soutenable, de résultats attendus clairement définis, et souvent d'une approche pragmatique de financement et de mise en œuvre.

L'absence de stratégie structurante tient, en partie, à la faible analyse de la dynamique du développement local en termes de structuration de l'économie locale, de réseaux d'échanges, de pouvoirs de négociation et d'intermédiation de différents acteurs locaux, toutes choses qui limitent les perspectives de mobilisation des ressources, internes et externes, et de mutation socio-économique de la collectivité. Le diagnostic est souvent limité à l'identification des contraintes et potentialités de développement de chaque CRD³.

A cela s'ajoute la faible maîtrise des textes régissant les collectivités. Selon une étude réalisée en 2008 auprès de 105 élus locaux (maires, présidents de CRD, trésoriers et conseillers communaux ou communautaires) de la région de la Guinée forestière, 75% ne connaissaient pas les textes et les 25% restants en avaient une connaissance sommaire. A titre d'exemple, les lois de finances, qui statuent sur les recettes partagées entre l'Etat et les collectivités, ne sont accessibles qu'à 5% des CRD; même les services de tutelle préfectoraux et sous-préfectoraux n'en disposent que rarement. Les Communes urbaines sont seules à en disposer en partie.

D'une manière générale, en raison des pénuries des services publics de base et de la faiblesse des opportunités de revenus dans les zones rurales, qui abritent la majorité des populations, les ressources humaines qualifiées sont presque entièrement concentrées à Conakry et dans les autres centres urbains, au détriment des collectivités locales, notamment les CRD⁴. Ainsi, plusieurs infrastructures (écoles, centres de santé, etc.) réalisées sur le terrain sont non fonctionnelles en raison du manque de personnel et des moyens de fonctionnement.

➤ **Des faibles capacités financières qui posent la question de la viabilité économique des collectivités :**

Théoriquement, les collectivités disposent de nombreuses sources de recettes que sont : les impôts directs (impôt minimum par capita, patentes, foncier bâti et non bâti, taxe sur les spectacles, etc.), les taxes diverses et redevances (état-civil, abattage, publicité, fourrière, équipement etc.), les revenus du domaine (droit de marché, stationnement, mines et carrières etc.), les ressources non fiscales (revenu du patrimoine et du porte feuille: produits des baux, ou placements des biens meubles), les subventions de la part de l'Etat, des organismes publics ou privés, les recettes occasionnelles (dons, legs, emprunts, alimentation du patrimoine, etc.) et les contributions volontaires.

3 *Il convient de rappeler que, dans la plupart des CRD, les organes de gestion (exécutif, conseil communal ou communautaire) sont constitués d'élus peu formés ou illettrés, avec une expérience de gestion*

4 *Selon la revue des dépenses publiques réalisée en 2004 avec l'appui de la Banque mondiale, 48% des médecins et dentistes, 56% des pharmaciens, 52% des sages-femmes et 41% des infirmiers servent à Conakry.*

Avec la présence de certains projets ou programmes d'appui à la décentralisation, certaines collectivités ont pu renforcer ou asseoir l'esprit de civisme fiscal à l'effet de mobiliser des ressources plus soutenues. Ainsi, dans les CRD couvertes par le PDLG, par exemple, les recettes locales ont été multipliées par 3 entre 2002 et 2008.

Mais, d'une manière générale, les ressources des collectivités demeurent fortement limitées, tant du point de vue volume que de celui de la diversité des sources. En dehors des zones minières⁵, la plupart des CRD ont leurs ressources locales constituées à plus de 80% par la CDL (impôt / capita).

⁵ Les apports des sociétés minières résidentes s'élèvent à 0,04% du CA, ce qui, dans certaines CRD, constituent un volume important de ressources.

Tableau 1: Etat des ressources dans 5 CU des régions de Faranah et de N'Zérékoré (en GNF)

Préfectures	Recettes fiscales	Recettes non fiscales	Revenu du domaine	Recettes d'investissement	Total général
Kissidougou	53 789 200	3 592 000	39 188 000	462 998 569	559 567 769
Macenta	20 575 427	1 889 000	29 261 200	53 019 425	104 745 052
Beyla	26 528 000	433 500	7 053 500	4 072 000	38 087 000
Lola	10 419 200	164 772 100	18 939 657	18 481 606	212 612 563
N'Zérékoré	612 139 327	9 482 550	80 177 200	277 995 752	979 794 829
Total	723 451 154	180 169 150	174 619 557	816 567 352	1 894 807 213

Source : Rapport d'évaluation des besoins en renforcement des capacités en décentralisation, Guinée forestière.

NB: En raison des contraintes de données dans les CU, les montants du tableau ci-dessus se rapportent à 2005, 2006 ou 2007

Tableau 2: Etat des ressources dans 31 CRD des régions Faranah et de N'Zérékoré (en GNF)

	CDR / Préfecture	Recettes fiscales	Recettes non fiscales	Revenus du domaine	Recettes d'investissement	Recettes totales
Kissidougou	Fermessadou	32 678 500	400 000	325 000	19 488 000	52 891 500
	Gbangbadou	6 338 000	258 000	758 000	28 043 545	35 397 545
	Beindou	22 475 900	26 000	550 000	84 524 600	107 576 500
	Yendé	17 285 150	644 000	1 889 000	6 000 000	25 818 150
Macenta	Bofossou	16 703 800	1 271 950	820 500	11 688 150	30 484 400
	Balizia	16 590 000	978 456	900 000	13 755 000	32 223 456
	Daro	13 180 700	679 145	1 153 575	15 019 418	30 032 838
	Ouramai	8 733 000	159 000	231 000	8 432 628	17 555 628
Beyla	Sérédou	14 352 700	463 000	2 005 600	9 809 040	26 630 340
	Boola	30 479 750	1 299 000	2 774 100	13 165 000	47 717 850
	Nionsomoridou	12 252 500	167 000	386 000	8 638 320	21 443 820
	Diaraguerela	13 938 500	110 000	460 000	8 705 100	23 213 600
	Samana	15 351 450	110 000	272 400	10 297 800	26 031 650
	Diassodou	15 624 000	115 000	207 000	10 195 620	26 141 620
	Gbessoba	39 434 500	6 000	410 000	23 910 300	63 760 800
	Sinko	64 922 700	2 753 000	11 105 000	48 549 900	127 330 600
	Koumandou	23 220 000	50 000	0	14 166 000	37 436 000
	Gbaguedou	29 220 000	145 000	300 000	18 587 550	48 252 550
	Moussadou	16 462 450	110 000	272 000	10 297 800	27 142 250
	Fouala	22 781 500	233 700	510 500	15 041 200	38 566 900
	Karala	14 103 000	0	32 000	8 947 000	23 082 000
	Sokourala	10 475 800	15 000	376 200	7 263 780	18 130 780
Lola	N'Zoo	7 681 000	365 300	2 267 000	0	10 313 300
	Foumbadou	12 708 000	700 000	2 350 000	13 304 740	29 062 740
	Bossou	16 892 300	114 500	2 095 207	10 349 471	29 451 478
	Gueasso	11 787 150	38 500	43 760 204	10 621 175	66 207 029
	Kokota	17 401 000	348 000	22 184 032	15 711 000	55 644 032
	Lainé	21 101 000	400 000	2 638 000	19 396 720	43 535 720
	Gama	15 295 550	30 000	3 723 819	8 319 366	27 368 735
N'Zérékoré	Samoe	46 034 600	851 000	1 756 000	686 414 485	735 056 085
	Koulé	31 876 710	654 000	1 550 100	747 977 715	782 058 525
Total		637 381 210	13 494 551	108 062 237	1 906 620 423	1 148 443 811
Moyenne / CRD		20 560 684	435 308	3 485 879	61 503 885	39 601 511

Source : Rapport d'évaluation des besoins en renforcement des capacités en décentralisation, Guinée forestière.

NB: En raison des contraintes de données dans les CRD, ces montants se rapportent à 2005, 2006 ou 2007

Comme illustré par les tableaux ci-dessus, les recettes des collectivités locales sont relativement limitées. Les recettes fiscales des 4 communes urbaines de Kissidougou, Macenta, Lola et Beyla, varient entre 10 et 54 millions de francs guinéens, soit respectivement 2.000 à 10.000 dollars US. Le total des ressources, y compris les fonds de concours et d'aides extérieures, se limite à 915 millions de GNF, soit environ 173.822 dollars US (0,76 dollars/habitant). La commune urbaine de N'Zérékoré, chef-lieu de la région, se distingue avec un total de ressources évalué à près de 2 milliards de GNF (379.939 dollars US), pour une population estimée à plus de 130.000 habitants, soit environ 2,89 dollars / habitant.

S'agissant des ressources des communautés rurales de développement (CRD), elles sont constituées essentiellement de l'impôt par habitant, dénommé contribution au développement local. Pour l'ensemble des CRD de Kissidougou, Macenta, Lola et Beyla, la CDL représente environ 80,8% des recettes locales (recettes fiscales et non fiscales). Les recettes de base par CRD varient généralement entre 10 et 40 millions de francs guinéens (environ 2.000 à 8.000 dollars US) .

Avec la contribution de certains programmes d'appui aux collectivités locales, certaines communautés ont entamé le processus de construction d'une culture fiscale. C'est le cas des préfectures de Kouroussa et de Siguiri, dont le total des recettes locales s'est sensiblement accru entre 2002 et 2005, passant respectivement de 100 à 300 millions (de 50.613 à 84.746 dollars US) et de 300 à plus de 800 millions⁶ de francs guinéens (151.838 à 225.989 dollars US).

Les raisons de cette faiblesse des ressources tiennent notamment aux deux facteurs suivants :

les déficiences des administrations des collectivités et des services déconcentrés de l'État chargés de la mobilisation des ressources. Près de deux décennies après la mise en place des collectivités locales, les receveurs communautaires⁷, à nommer par Arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances, ne sont pas encore mis à disposition. Ils ont été nommés en 2008 et sont en cours de formation. A l'exception de la CDL, l'essentiel des fonctions de liquidation et de collecte des recettes locales sont exercées par les services déconcentrés de l'État, sans aucun moyen de contrôle par les collectivités. Il s'agit de la section des impôts pour les recettes partagées (TPU, TUV, CFU, patentes), les services des eaux et forêts pour la taxe sur les armes à feu et la redevance forestière, et les autres services déconcentrés pour les redevances des mines et carrières, la taxe d'abattage etc.

⁶ *Rapport final d'évaluation du PDLG, PNUD/FENU, Juillet 2007 (p. 13)*

⁷ *Le receveur de la collectivité est le seul chargé de l'encaissement et de la gestion des ressources de la collectivité. Comptable direct du Trésor, il est nommé par Arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances.*

Dans le cas de plusieurs collectivités, le faible taux de recouvrement des recettes (49% par rapport aux prévisions) conduit à la question suivantes : les prévisions sont-elles irréalistes ou les contre-performances en matière de mobilisation de recettes tiennent-elles aux insuffisantes des capacités institutionnelles et humaines des collectivités

- l'étroitesse du gisement fiscal local, elle-même liée à la faiblesse du tissu économique local : D'une manière générale, les potentialités économiques sont nombreuses et variées. Elles sont d'ordre agro-pastoral, minier, artisanal et touristique.
- Dans le cadre des projets d'appui aux collectivités locales, l'un des enjeux majeurs est la réduction de la pauvreté à travers la relance des dynamiques de développement économique à la base. A cet égard, les interventions sur le terrain consistent principalement au financement des activités génératrices de revenus (cas du Fonds d'Appui à l'Innovation du PACV), la réalisation d'infrastructures à caractère économique, tels que des marchés et des gares routières (cas du PDLG), et la construction de plateformes multifonctionnelles sur la base d'une démarche communautaire.
- Mais, en dépit du potentiel existant⁸, d'une manière générale, ces actions d'appui à la promotion et à la diversification des AGR n'ont pas encore permis d'impulser de véritables PME susceptibles de soutenir et de densifier le tissu économique local à travers le relèvement du niveau de production et de productivité ainsi qu'une meilleure intégration au marché. A l'exception des zones minières ou de certains pôles d'activités intégrées au marché national ou sous – régional, la plupart des collectivités rurales ont leur économie dominée par l'agriculture de subsistance⁹ et les collectivités urbaines, par les services (commerce, transport, etc.).
- Les contraintes au développement économique et à la réduction de la pauvreté sont multiples. Il s'agit de, entre autres : i) le faible accès aux intrants et aux techniques de production, ii) la pénurie d'infrastructures économiques de base (bas-fonds et plaines aménagés, énergie, routes, etc.), iii) l'insuffisance des systèmes de financement, iv) les déficiences des services de formation et d'encadrement, et v) la faible organisation des acteurs sur le terrain.
- La taille limitée des CRD, qui ne favorise pas l'émergence de dynamiques économiques soutenues et durables. Outre, l'insuffisance des ressources pour valoriser le potentiel de développement local, les collectivités (CRD et CU) sont souvent handicapées par la taille limitée du marché local. D'où l'approche de constitution de pôles de développement regroupant plusieurs CRD pour permettre la création d'espaces économiquement viables et de soutenir conjointement des initiatives structurantes de l'économie locale, y compris la réalisation de certaines infrastructures de base.
- Le poids financier de la tutelle sur les collectivités. Faiblement dotés de moyens de

8 *Plusieurs études réalisées sur les dynamiques économiques locales, y compris les SA-FIC, montrent l'importance et la diversité du potentiel de développement à la base.*

9 *Selon les résultats provisoires de l'ELEP 2007, le revenu par tête d'habitant est estimé à 1.545.167 GNF (environ 300 dollars US) en zones rurales, 2.495.774 GNF (500 dollars US) à Conakry et 2.150.026 FG (415 dollars US) dans les autres centres urbains. En moyenne, la part du revenu consacrée aux dépenses alimentaires atteint 76,6% en milieu rural, 59,1% à Conakry et 68,2% dans les autres centres urbains.*

fonctionnement, les services de tutelle (préfectures, Gouvernorat) ont souvent abusé des faibles capacités des collectivités pour partager leurs recettes ou les faire supporter diverses charges opérationnelles. A Conakry, par exemple, les taxes de marché sont directement versées au Gouvernorat, au détriment des 5 communes de la capitale.

➤ **Un accompagnement de l'Etat limité**

Comme souligné au point 2.2, les collectivités ont rarement bénéficié de transferts de l'Etat, à part la rétrocession de certains impôts et taxes perçus au niveau local. Si la déconcentration budgétaire a été adoptée depuis 2001, comme une réforme essentielle dans le contexte de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, aucun mécanisme de transfert de ressources n'a été institutionnalisé en faveur des collectivités décentralisées. D'une manière générale, le principe selon lequel « tout transfert de compétence effectué par l'Etat vers les collectivités locales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités locales concernées des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » est loin d'être une réalité.

Par ailleurs, il faut noter l'insuffisance de l'appui technique apporté aux collectivités par les services techniques de l'Etat au niveau déconcentré.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans un contexte marqué à la fois par une avancée notable de la pauvreté et des demandes sociales de plus en plus pressantes, l'enjeu de la décentralisation en Guinée est réel. Elle apparaît comme un processus privilégié pour : i) rapprocher, voir réconcilier les pouvoirs publics et les populations, ii) améliorer l'offre et la qualité des services, et iii) donner une nouvelle impulsion à la lutte contre la pauvreté.

Au total, le cadre institutionnel et juridique de la décentralisation est en place. En plus, à travers différents projets et programmes appuyés par les partenaires, un processus a été engagé pour faire des collectivités des véritables acteurs du développement à la base et favoriser la prise de conscience par les populations de leur responsabilité par rapport à leur propre devenir. Au nombre des résultats, on pourrait citer l'appropriation progressive par les acteurs des processus, mécanismes et instruments de gestion du développement à la base, une contribution sans cesse croissante à l'amélioration de la prestation des services publics locaux en relation avec la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (principalement dans les domaines des services sociaux de base : éducation, santé, eau et assainissement), et l'émergence d'une société civile active sur le terrain.

En dépit de cette avancée, les collectivités locales sont loin de répondre aux attentes. Leurs faibles capacités institutionnelles et humaines, le déséquilibre profond entre leurs missions et les ressources disponibles, sans oublier la faiblesse de l'économie locale, qui affecte notablement les conditions de viabilisation des collectivités, sont au nombre des facteurs limitant des performances des collectivités en général, et de sa contribution à la dynamique de réalisation des OMD en Guinée en particulier. A ces faiblesses, il faut ajouter également les capacités limitées de l'Administration en matière d'encadrement et d'assistance financière en faveur des collectivités.

Dans la perspective d'une décentralisation mieux réussie, les efforts doivent être poursuivis, notamment dans le sens de :

- la poursuite du renforcement des capacités des collectivités en matière de planification et de gestion du développement. A cet égard, l'émergence progressive des élus formés à la tête des CRD et CU serait un facteur déterminant;
- le renforcement du pouvoir financier des collectivités, notamment à travers la mise à la disposition des collectivités de receveurs formés sur les questions financières, la promotion de la culture civique en matière fiscale, l'amélioration de la transparence dans la gestion des ressources et, à moyen et long termes, la redynamisation et la diversification du système économique local ;
- la mise en place de collectivités locales fondées sur les solidarités économiques à même de soutenir leur viabilité. A ce titre, la régionalisation ou le développement de la coopération intercommunale apparaissent comme des alternatives sérieuses ;
- la consolidation de la démocratie locale pour favoriser la culture citoyenne et l'esprit de la redevabilité dans le dialogue entre les autorités locales et leurs populations.
-

Bibliographie

1. Le Code des collectivités en Guinée, 2006
2. Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest, Cas de la Guinée, FENU, 2006
1. La décentralisation en Guinée, Une expérience réussie, Alhassane CONDE, 2003
2. Rapport d'achèvement du Programme d'appui aux communautés villageoises (phase I), Banque mondiale / Gouvernement guinéen, Août 2005,
3. Rapport d'évaluation finale du Programme de Développement Local en Guinée (PDLG), FENU, Juillet 2007,
4. Etude sur la fiscalité locale dans les CRD de Kouroussa et de Siguiri, FENU, Juillet 2004
5. Rapport d'évaluation des besoins en renforcement de capacités humaines en décentralisation dans la région de la Guinée forestière, PNUD/Gouvernement guinéen, Août 2008 ;
6. Rapport d'évaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (étude diagnostique), PNUD/Gouvernement guinéen, Novembre 2008
7. Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP II) en Guinée, Août 2007
8. Etude sur les finances publiques et locales dans la région de Labé, Johachim Lama et Abdourhamane Condé, Octobre 2008
9. FENU, *Relever le défi: renforcer les capacités des collectivités locales pour réaliser les OMD- un Guide pratique base sur l'expérience du FENU dans les pays les moins avancés*, Mars 2006
10. FENU, *Le pouvoir des pauvres : la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*, Angelo Bonfiglioli, Conseiller technique Principal, FENU, Novembre 2003
11. The impact Alliance Local governance Barometer, A tool for strengthening MDG's foundation, Jean-Michel Dufils, Nirinjaka Ramasinjatovo, Jason kjaer, fabienne Randianarisoa, Siyabonga Memela, 2005
12. AFD, *Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Philippe Adville- GRET