

**République de Guinée:
Évaluation finale du
PDLG**

Rapport soumis au:

**Fonds d'Équipement des
Nations Unies**

Rapport final

23 Juillet 2007

Préparé par:

Richard Dion, chef de mission

Pape Touty Sow, consultant international

Malifa Balde, consultant national



TABLE DES MATIERES

1. DONNÉES DE RÉFÉRENCE DU PROGRAMME	1
2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	2
2.1 Objectifs de l'évaluation	2
2.2 Cycle du programme	2
3. MÉTHODOLOGIE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION	4
3.1 Méthodologie	4
3.2 Déroulement de la mission	4
3.3 Gestion de la méthodologie	5
3.4 Composition de l'équipe	6
4. DESCRIPTION DU PROGRAMME	7
4.1 Le contexte institutionnel et politique	7
4.2 Résumé du programme	9
4.3 Statut du programme	10
5. ÉVALUATION DU PROGRAMME	12
5.1 Analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats	12
5.2 Facteurs externes et internes	24
5.3 Positionnement stratégique du FENU et partenariats à développer	27
6. LEÇONS APPRISES	30
7. RECOMMANDATIONS	32

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Personnes rencontrées dans le cadre de la mission d'évaluation	5
Tableau 2 : Niveau de décaissement du PDLG selon les sources de financement et les postes de dépenses	10
Tableau 3: Évolution des recettes propres des préfectures de Siguiri et Kouroussa (2002-2005)	13
Tableau 4: Évolution globale et par préfecture du financement FDL	14
Tableau 5: Évolution des recettes totales dans les préfectures de Siguiri et Kouroussa	15
Tableau 6: Répartition des conseillers communautaires selon le sexe, la scolarisation et l'allégeance	19
Tableau 7: Distribution des réalisations par préfecture selon les types d'infrastructure ou de service (2002-2006)	22

LISTE DES SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

AGR	Activités Génératrices de Revenus
ADF	African development fund
AFD	Agence française de développement
BCA	Budget Communautaire Annuel
BTP	Bâtiment, travaux publics
CAT	Cellule d'Appui Technique
CC	Conseil Communautaire
CDC	Comité de Développement Local
CDD	Comité de Développement de District
CDL	Contribution au Développement Local
CECI	Centre Canadien d'Étude et de Coopération Internationale
CFL	Comité de Financement Local
CENAFOD	Centre National pour la Formation et le Développement
CP	Convention de Projet
CPD	Conseil Préfectoral de Développement
CRD	Conseil de Développement Rural
DAO	Dossier d'Appels d'Offre
DEL	Développement économique locale
DIF	Dotation Indicative Financière
DND	Direction Nationale de la Décentralisation
EUPD	Entraide Universitaire Pour le Développement
FDL	Fonds De Développement Local
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds d'Investissement pour le Développement et l'Agriculture
FIC	Fonds d'Investissement inter CRD
FIL	Fonds d'Investissement Local
FIV	Fonds d'Investissement Villageois
GRN	Gestion des ressources naturelles
IMDL	Impôt Minimum de Développement Local
MATD	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MIS	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PACV	Programme d'appui aux communautés villageoises
PDC	Plan de développement communautaire
PDLG	Programme de Développement Local en Guinée
PIL	Plan investissement local
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPL	Processus de Planification Locale

PTF	Partenaires techniques et financiers
RGPH	Recensement Général de la population
SAFIC	Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales
SERACCO	Service Régional d'Appui aux Collectivités et de Coordination des ONG
SGCD	Secrétaire Général chargé des Collectivités Décentralisées
SGI	Système de Gestion de l'Information
T2E	Territoire économiquement efficace
TTF	Trust Fund Thematic Governance
UE	Union Européenne
UNOPS	United Nation Operation Services

1. DONNÉES DE RÉFÉRENCE DU PROGRAMME

Pays: République de Guinée

Numéro du Projet : GUI/99/C01 (FENU)
GUI/2000/001 (PNUD)

Titre du Projet : Programme de Développement Local dans les régions naturelles de Moyenne et Haute Guinée (PDLG)

Agence d'Exécution du Gouvernement: Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD)

Agences de réalisation: UNOPS, FENU, Programme des Volontaires des Nations Unies

Date d'approbation par le PNUD et le FENU : 15 mai 2000

Date de signature du document de projet : 6 juillet 2000

Date de début des activités en Guinée : Janvier 2001

Durée prévue : Cinq ans.

Budget original prévu :	Total	USD 7.761.335
<i>Dont</i>	<i>FENU</i>	<i>USD 6.350.550</i>
<i>Dont</i>	<i>PNUD</i>	<i>USD 1.410.785</i>

Apports parallèles du Gouvernement équivalents à USD 199.454.

Contributions approuvées au 31 août 2006:

FENU	USD 2.725.000
PNUD	USD 1.610.000

Date de l'évaluation mi-parcours : Juin 2003

Amendement au projet*: Décembre 2004

* Réunion Tripartite acceptant le document « Proposition pour une stratégie de pérennisation du PDLG » proposé par le Conseiller technique régional du FENU, avec pour zone d'intervention définitive les 23 Communautés Rurales de Développement des Préfectures de Kouroussa et Siguiré dans la région naturelle de Haute Guinée.

2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

2.1 Objectifs de l'évaluation

Selon les termes de référence soumis aux consultants, la mission d'évaluation finale du PDLG devait répondre aux objectifs suivants :

- « Aider le Gouvernement de Guinée, les collectivités locales, le FENU et le PNUD à démontrer l'efficacité, l'efficience et la pertinence du PDLG dans l'atteinte des impacts et effets attendus sur les communautés, les institutions ainsi que sur la politique de décentralisation au niveau local et national, et la durabilité des résultats ;
- Analyser le degré d'appropriation des principaux résultats du projet par les collectivités locales (Communautés Rurales de Développement –CRD-), les communautés/la société civile, et les structures gouvernementales impliquées dans le programme.
- Analyser la portée, l'efficacité, la viabilité, la pertinence et la cohérence des innovations introduites par le projet, en particulier les cadres de concertation et l'approche des pôles de développement économique.
- Évaluer le degré de satisfaction des bénéficiaires du projet et leurs attentes concernant les perspectives de promotion de l'économie locale et le rôle attendu des CRD. »

La mission devait de plus :

- « Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle mesure la remontée des expériences menées au niveau local peut contribuer à l'émergence d'un environnement politique favorable à la décentralisation en Guinée.
- Apprécier le positionnement stratégique du FENU par rapport aux autres partenaires clés opérant en Guinée dans le domaine de la décentralisation, la pertinence de ses partenariats, et les leçons à en tirer ;
- Décrire l'environnement en matière de politique de décentralisation en Guinée en identifiant les lacunes existantes et les défis qui resteraient à relever lors d'une nouvelle programmation.
- Apporter, en fonction des constats et des leçons tirées, des commentaires sur la stratégie d'un nouveau programme telle qu'élaborée dans le Document Conceptuel présenté au Comité d'examen des projets du FENU le 27 juin 2006. »

2.2 Cycle du programme

Bien qu'originellement prévue pour la fin de l'année 2006¹, l'évaluation finale du PDLG a été menée en avril et mai 2007 durant la période de gestion intérimaire du programme prévue jusqu'en juin 2007. Les activités du programme se sont en effet officiellement conclues le 31 décembre

¹ Le report de la mission s'explique par divers motifs dont les mouvements sociaux de janvier/février 2007 en Guinée.

2006; la CAT a cependant pu assurer la finalisation des divers dossiers à même les reliquats du budget durant le premier semestre de 2007 dont le suivi des derniers décaissements de FDL et des réalisations physiques non encore complétées.

Ce rapport d'évaluation se situe en amont d'un deuxième cycle d'appui du PNUD/FENU à la décentralisation et au développement local en Guinée pour lequel un premier rapport conceptuel de planification stratégique avait été élaboré en juin 2006. Une nouvelle mission de planification du PNUD/FENU était annoncée pour le mois de juin 2007 au moment de la rédaction de ce rapport.

3. MÉTHODOLOGIE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

3.1 Méthodologie

La mission a été conduite entre le 23 avril et le 11 mai 2007 successivement à Conakry et dans les deux préfectures bénéficiaires de Kouroussa et Siguiri. La méthodologie d'évaluation a été construite à partir :

- De la revue des documents de planification et de suivi/évaluation du projet : document de projet (PRODOC), plans annuels de travail, rapports annuels de suivi, rapport de fin de projet, rapport d'évaluation à mi-parcours, base de données SGI (MIS) ;
- De la revue et analyse des études et rapports sectoriels élaborés dans le cadre de la conduite du projet ;
- De rencontres avec le représentant résident adjoint du PNUD, le chargé de programme du FENU et de l'experte en S/E du PDLG à Conakry ;
- De rencontres avec les représentants du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (MIS), de la Direction Nationale de la Décentralisation (DND) ;
- De rencontres avec des partenaires techniques et financiers et projets DEL tels : Union Européenne, Agence Française de Développement (AFD), African Development Fund (ADF), PACV, PDSO ;
- D'ateliers de travail avec la Cellule d'Appui Technique (CAT) sur le terrain dans la région de Kankan ;
- De rencontres avec les autorités préfectorales et les services déconcentrés des préfectures de Kouroussa et Siguiri ;
- D'ateliers participatifs et de visites techniques dans sept (7) Communautés rurales de développement (CRD) des préfectures de Kouroussa et Siguiri.

3.2 Déroulement de la mission

La mission s'est déroulée selon le calendrier suivant :

Du lundi 23 au jeudi 26 avril

- Rencontres à Conakry avec le PNUD et le FENU, les partenaires institutionnels du projet (MIS, DND) et certains partenaires techniques et financiers.

Du vendredi 27 avril au samedi 5 mai

- Tenue d'ateliers participatifs d'évaluation et de visites techniques dans les CRD de : Kiniero, Baro, Koumana, Kiniebakoura, Kintinian, Norassoba et Cissela. Ces ateliers organisés sous forme de « focus groups » ont regroupé les conseillers de la CRD, les membres des CDC et CDD, plusieurs groupements et associations, certains opérateurs privés (prestataires de la CRD). Ces ateliers ont permis de rejoindre près de 250 personnes.

Tableau 1: Personnes rencontrées dans le cadre de la mission d'évaluation

CRD échantillonnées	CC	CDC	Groupements	Opérateurs	TOTAL
Baro	7	10	25	1	43
Cissela	9	15	20	2	46
Kiniero	7	10	15	0	32
Kiniebakoura	11	5	10	0	26
Kintinian	15	10	20	2	47
Koumana	7	5	10	0	22
Norassoba	9	5	15	0	29
Total	65	60	115²	5	245

Du dimanche 6 au mardi 7 mai

- Élaboration et présentation d'un débriefing de mission auprès du Gouverneur de Région, des autorités préfectorales et de la CAT.

Du mercredi 8 au vendredi 11 mai

- Préparation de la présentation Power Point et séance de débriefing auprès des responsables du PNUD et du FENU.

Du samedi 12 au mardi 15 mai

- Finalisation du Power Point

3.3 Gestion de la méthodologie

L'équipe des évaluateurs a pu mener sa mission en fonction de la méthodologie élaborée. Elle a, entre autres, eu facilement accès à toutes les données de suivi du programme (Base de données SGI) et rapports de suivi.

Les ateliers participatifs d'évaluation ont été menés dans sept (7) CRD qui ont été échantillonnés sur la base d'un certain nombre de critères de représentativité : taille démographique, niveau de pauvreté, dynamisme des institutions et groupements, localisation. Cet échantillon s'est avéré pertinent dans la mesure où les CRD retenues ont offert une bonne représentativité des diverses situations vécues par le programme au cours des dernières années. Les ateliers participatifs n'ont pas pu toujours être menés selon la méthodologie établie au départ³ compte tenu du temps imparti pour la conduite des ateliers, des contraintes de terrain (chaleur, absence de locaux...) et des habitudes culturelles des populations (rencontre formelle où se regroupent tous les représentants de la communauté). La mission estime néanmoins que les informations recueillies se sont avérées pertinentes.

Au niveau des difficultés vécues, il faut noter les perturbations qui ont marqué la dernière semaine de la mission (revendications et mutinerie d'éléments des forces armées). Cette situation a eu pour

² Dont plus de 50% de femmes

³ Voir canevas d'entrevue en annexe

effet le plus notable d'empêcher la tenue de la séance de débriefing avec les autorités gouvernementales qui était annoncé pour le vendredi 11 mai. Une séance avec les responsables PNUD/FENU avait cependant eu lieu la veille.

3.4 Composition de l'équipe

L'équipe des évaluateurs était composée des personnes suivantes :

- Richard Du Développement, chef de mission, responsable du volet planification participative et gouvernance locale
- Pape Touty Sow, consultant international/développement économique local responsable des volets FDL, mobilisation des ressources, partenariat et appui aux AGR
- Balde Malifa consultant national responsable du volet infrastructures et équipements

Notons de plus la participation de Mme Diallo, née Billy Sow, experte en genre dans la première semaine de la mission. Mme Diallo n'a cependant pas pu participer à la suite de la mission pour des motifs personnels.

4. DESCRIPTION DU PROGRAMME

4.1 Le contexte institutionnel et politique

Avec une population estimée à 7 millions d'habitants selon le RGPH de 1996 (dont 2 millions de ressortissants à l'étranger), la République de Guinée s'étend sur un territoire de 245.857 km² du Développement², subdivisé en 4 régions naturelles qui sont : la Guinée Maritime, la Moyenne Guinée (essentiellement le massif du Fouta Djallon), la Haute Guinée et la Guinée Forestière. La population est inégalement répartie entre les régions et l'on note naturellement une certaine polarisation autour des centres urbains et des gros bourgs ruraux.

Au plan de la gouvernance politique, le pays a traversé au cours de la dernière année une période d'incertitudes qui rendait difficile tout exercice de prévision sur le développement socio économique. Cependant, on relève une phase de dégelé politique suite aux manifestations de rue ayant débouché en mars 2007 sur la nomination d'un nouveau premier Ministre et d'un nouveau gouvernement de consensus. Ce nouveau contexte, marqué toutefois à l'enseigne de la fragilité, permet d'espérer que des mesures concrètes seront appliquées en vue de remettre les infrastructures de base sur pied et de relancer l'économie du pays.

Le profil de la pauvreté élaboré en Guinée courant 1994/95 avait révélé que 40,3 % de la population vivaient encore en dessous du seuil de pauvreté, évalué à l'époque à environ 300 \$ US par an et par personne. Cette situation ne semble pas s'être améliorée depuis lors. En effet, ces dernières années, la performance globale de l'économie a été instable et cette situation reste un handicap sérieux dans la lutte contre la pauvreté et demeure en deçà des potentialités naturelles et humaines du pays et des attentes des populations. Du Développement est pourquoi, le Gouvernement a formulé entre 1996 et 1998 une vision globale du Développement, consignée dans le document « *Guinée, vision 2010* » et basée sur les principes de : justice, responsabilité, solidarité, et participation; l'objectif ultime étant l'amélioration des conditions de vie des populations. En Guinée, la pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui se répartit de façon inégale parmi les groupes socio-économiques et entre les différentes régions du pays.

L'analyse genre de la pauvreté montre également des disparités importantes au détriment des femmes, en dépit de l'affirmation de l'égalité entre l'homme et la femme devant la loi. En matière d'éducation, le taux brut de scolarisation au niveau primaire était estimé en 1999 à 67,6 pour cent pour les garçons contre 39,9 pour cent seulement pour les filles. Quant au taux d'alphabétisation des adultes (15 ans ou plus), il s'élevait à 15 % pour les femmes et 37 % pour les hommes (données du recensement démographique de 1996). Au regard des conditions de vie des femmes (80 pour cent des pauvres vivent en milieu rural ; et ils sont constitués de 53,3 pour cent de femmes) et de leur poids démographique (51 pour cent de la populations), la pauvreté de la femme guinéenne apparaît comme un phénomène de société et non pas simplement comme un phénomène – genre.

La conception et la mise en œuvre d'une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté s'imposait dès lors. Du Développement est pourquoi, le Gouvernement a formulé et adopté en 2002 un Document de Du Développement de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

L'un des facteurs déterminants de la pauvreté en Guinée semble être la très faible capacité de fourniture aux populations, des infrastructures de services par les autorités du niveau central et celles du niveau local. On note également une faiblesse au niveau des outils et incitations devant favoriser un effort productif accru de la population et les faiblesses du cadre institutionnel pour la formulation et la mise en œuvre de stratégies de développement.

Sur le plan géographique, la carte de pauvreté de la Guinée montre que sur l'ensemble des préfectures, celles situées au Nord-Ouest et Nord-Est du pays notamment en Haute Guinée et en Moyenne Guinée, est plus pauvres que celles de la côte atlantique et du sud du pays. Cette bande de pauvreté est de manière générale caractérisée par un faible taux d'urbanisation, un déficit d'infrastructures et d'équipements de production et de communication, une plus faible concentration de services de santé, d'enseignement et d'agriculture. L'incidence de la pauvreté absolue en Haute Guinée et en Moyenne Guinée était respectivement estimée à 62% et 51%. Elle était de 42% en Basse Guinée, 33% en Guinée Forestière et 7% à Conakry

La mission s'est quant à elle déroulée dans un contexte socio politique difficile. La Guinée vit en effet depuis la fin de 2006 une période de grande instabilité marquée par des grèves, des répressions et la formation d'un nouveau gouvernement en mars dernier. Cette situation s'est accentuée au cours de la dernière semaine de la mission (3 au 11 mai) avec les mouvements de revendication d'éléments des forces armées (mutinerie, pillage) qui ont fortement perturbé la vie des populations aussi bien à Conakry que dans les villes de province et qui ont contribué à maintenir le climat d'instabilité et d'incertitude politique.

Au plan institutionnel, on relève un certain nombre d'événements récents qui ont marqué ou qui influenceront sur le paysage de la décentralisation et des appuis au développement local :

- Les élections locales tenues en 2005 aussi bien dans les Communes urbaines que dans les CRD; ces élections ont installé de nouvelles mandatures dans pratiquement toutes les CRD de la zone d'intervention du programme;
- La mutation suite à la formation du nouveau gouvernement du Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MATD) en Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (MIS); l'organigramme définitif et les missions du MIS n'étant pas encore connue au moment de passage de la mission, il est difficile d'en évaluer l'impact sur la poursuite du processus de décentralisation et de déconcentration administrative;
- L'adoption en 2006 du Code des collectivités territoriales qui définit plus clairement l'architecture institutionnelle de la décentralisation et fixe les compétences et les ressources des collectivités territoriales; ce Code n'est cependant pas encore véritablement appliqué dans la pratique;
- Le démarrage annoncé pour le début 2008 de la 2^{ème} phase du PACV avec un budget de plus de 50 millions \$US; cette nouvelle phase du PACV visera à terme toutes les CRD et communes urbaines de la Guinée;
- Le démarrage en 2007 du Programme de développement régional de la Guinée forestière financé par l'Union Européenne à la hauteur de 12 millions euros.

En conclusion, malgré les difficultés vécues par le pays, il en ressort une volonté de la partie gouvernementale et des partenaires techniques et financiers de maintenir la progression vers une politique de décentralisation (telle que signalée concrètement par la tenue des élections locales en 2005), de promouvoir et de soutenir les appuis au développement local. Au niveau de la décentralisation, il faudra envisager de rapidement mettre en vigueur les dispositions du Code des collectivités territoriales et plus particulièrement celles relatives au transfert effectif d'une partie des ressources de l'État vers les collectivités locales. Bien que le cadre financier de l'État ne le permette guère à ce stade-ci, le nouveau gouvernement devra montrer une ouverture en ce sens dans les prochains mois.

4.2 Résumé du programme

Le Programme de développement local dans les régions naturelles de la Moyenne et Haute Guinée (PDLG) repose sur deux objectifs fondamentaux et cinq (5) produits ou résultats que l'on retrouve sur le Cadre logique inséré en annexe au présent rapport. L'objectif immédiat ou de fin de programme est défini ainsi :

« Promotion d'un développement économique et social durable et participatif géré par les structures locales décentralisées (CRD). »

À cet objectif immédiat sont associés cinq résultats ou produits sectoriels qui visent les thèmes suivants :

- L'amélioration de la capacité de mobilisation des ressources locales;
- La gestion d'un processus fonctionnel de financement local;
- La maîtrise et l'institutionnalisation d'un processus participatif de planification et de gouvernance locale;
- L'amélioration de la fourniture d'infrastructures et services socio-économiques adaptés aux besoins des populations;
- La valorisation des potentialités économiques locales.

Ce programme a été mis en œuvre dans la région naturelle de Haute Guinée (23 CRD des préfectures de Kouroussa et Siguiri) suite à la décision prise lors de la revue tripartite en 2004 de ne pas étendre le programme à la région de la Moyenne Guinée essentiellement pour des raisons de disponibilité budgétaire. Cette rencontre a également permis d'entériner la reformulation du programme tel que détaillé dans la « Proposition pour une stratégie de pérennisation du PDLG ». Cette stratégie a permis de combler les lacunes et difficultés vécues jusque là (particulièrement en matière de mobilisation des ressources et financement des réalisations) en définissant un nouveau mode de livraison du programme basé sur un appui de proximité aux CRD et instances déconcentrées avec la mise en place de deux antennes à Kouroussa et Siguiri et le déploiement de huit (8) secrétaires techniques dans chacune des deux préfectures.

On se retrouve de sorte avec un programme qui a été livré en deux temps ou périodes (2001-2004 et 2005-2006) marquées par des résultats fortement différenciés. La première période n'a pas

connu en effet de résultats très significatifs quant à la mobilisation des recettes des CRD et du financement des infrastructures socio-économiques de même qu'en terme de valorisation des potentialités économiques locales. La période 2005-2006 a toutefois connu des résultats beaucoup plus probants, comme on le verra à la suite dans ce rapport, en matière de gouvernance locale, de mobilisation des ressources et de réalisation d'équipements et infrastructures socio-économiques. Compte tenu des résultats atteints, on en est en quelque sorte à la fin de la première phase de la deuxième période d'exécution du PDLG.

Le programme avait également comme stratégie d'influer sur les politiques nationales en matière de décentralisation et de nouer des partenariats avec les autres acteurs du Développement local aussi bien dans la zone d'intervention qu'au niveau national. On verra dans la suite du rapport que ce résultat n'a été atteint qu'en partie.

4.3 Statut du programme

Le PDLG en est à sa phase finale de mise en œuvre, les activités s'étant officiellement conclues au 31 décembre 2006. Comme on le verra plus avant dans ce rapport, il a rencontré dans l'ensemble des objectifs et résultats escomptés. Au plan financier, le tableau inséré à la suite donne un portrait du niveau de décaissement selon les principales rubriques budgétaires et sources de financement.

Tableau 2 : Niveau de décaissement du PDLG selon les sources de financement et les postes de dépenses

COMPOSANTES	Montant ⁴ Prévu(US\$)	Montants dépensés (US\$)
Missions (formulation, suivi technique, suivi/évaluation, communication)	442 229	146 192.23
Fonds de financement : FDL	4 560 000	1 652 644.17
Sous contrats : études de base, manuel de procédures, études fiscalité, audit	168 000	112 860.14
Sous contrats : formation	753 500	153 071
Appui au programme FENU (5%)	291 646	367 356.06
Divers et imprévus	135 175	38 080.69
GRAND TOTAL	6 350 550	2 470 224.29

⁴ Données provenant du budget FENU, révision H, comprenant les interventions prévues en Moyenne Guinée.

COMPOSANTES	Montant Prévu(US\$)	Montant dépensé ⁵
Consultant international en planification locale	110 829	193 843.59
Personnel d'appui au Programme (sec., chauff.)	100 185	85 362.78
Missions (voyages officiels et CRD)	216 932	109 817.49
Coordonnateur, Experts nationaux	211 736	244 668.05
Équipement, mobiliers, fournitures, appui PFM	370 116	444 177.42
Divers (rapports et formation)	73 775	131 470.41
Experts VNU/ animateur et superviseur	315 718	327 227.59
Audit	15 000	14 530.89
GRAND TOTAL	1 414 287	1 551 038.22

Ces tableaux doivent toutefois être revus à la lumière des modifications qui ont été apportées au budget original suite à la revue du programme en 2004 et des budgets complémentaires dégagés pour la poursuite des activités du PDLG en 2007. Ainsi, le budget total accordé au FENU s'élève à **2.830.224 US\$** soit 2.470.224 US\$ au 31/12/2006 + 360.000 US\$ pour l'extension du 1^{ier} semestre 2007. Quant au budget du PNUD, il totalise **1.701.038 US\$** soit 1.551.038 US\$ au 31/12/2006 additionné d'un montant de 150.000US\$ pour les activités de 2007.

La mission considère que la gestion budgétaire du PDLG a été globalement consistante en fonction des révisions budgétaires effectuées en 2004 et qui s'explique par les compressions des budgets du FENU. Elle évalue également que les extensions budgétaires dégagées pour le 1^{ier} semestre de l'année 2007 sont pleinement justifiées compte tenu de la performance enregistrée par le programme et du niveau d'atteinte des résultats comme en fait foi le chapitre suivant.

Notons finalement que plusieurs des recommandations qui avaient été avancées dans le rapport d'évaluation à mi-parcours de juin 2003 ont été pris en compte dans le contexte de la reformulation du programme en 2005 soit, parmi les plus significatives: la mise en place d'un nombre accru d'animateurs pour offrir un suivi de proximité des CRD, la diminution de la contrepartie des CRD au FDL, la réalisation d'une étude sur la fiscalité locale. Par contre certaines des recommandations dont celles relatives au renforcement de la présence et de l'influence des femmes dans les organes de concertation n'ont pas véritablement trouvé d'écho sur le terrain.

⁵ Ces informations proviennent du budget révisé no. J du PNUD, en date du 30 octobre 2003 au 31 décembre 2006, provenant des rapports annuels FIM et ATLAS (project ID : 33202 et project ID : 12795).

5. ÉVALUATION DU PROGRAMME

5.1 Analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats

Les prochaines pages font état des analyses et conclusions de la mission en ce qui concerne le niveau d'atteinte et la durabilité des résultats du PDLG au cours des cinq dernières années. Cette analyse sera effectuée en fonction des quatre principaux produits (résultats) identifiés dans le cadre logique du programme dont on retrouve une copie en annexe au présent rapport.

Avant d'aborder l'analyse pour chacun des quatre produits, la mission formule un commentaire général sur la performance du PDLG au regard de l'objectif immédiat (résultat de fin de programme) identifié dans le cadre logique de départ. Celui-ci était formulé ainsi :

« Promotion d'un développement économique et social durable et participatif géré par les structures locales décentralisées (CRD). »

La mission estime, en conclusion générale, que l'ensemble des résultats atteints dans le cadre de l'exécution du PDLG concourt partiellement à l'atteinte de cet objectif. Les CRD appuyées par le programme ont pu effectivement développer une culture participative de gouvernance locale qui a permis des actions concrètes allant dans le sens de la promotion d'un développement économique et social durable dans les deux préfectures couvertes par la zone d'intervention du programme. Ainsi, en terme de gouvernance, des résultats probants ont été notés en matière de civisme fiscal, de maîtrise d'ouvrage qui ont permis la réalisation d'infrastructures principalement à caractère social qui bénéficient aux populations et contribuent à améliorer le niveau de desserte dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

Les conclusions se doivent cependant d'être beaucoup plus mitigées en ce qui a trait aux objectifs de réduction de la pauvreté, une des préoccupations centrales de l'approche FENU. La mission doit conclure, telles qu'en font foi les analyses menées dans ce rapport, que malgré un apport financier dépassant les 2,6 millions de \$US au cours des cinq dernières années les impacts sur le niveau de pauvreté des populations demeurent faibles. En effet, ces investissements ont principalement permis la construction d'infrastructures et d'équipements à caractère social (écoles et postes de santé) qui ne contribuent pas directement, hormis l'achat des services locaux dans le secteur du BTP, à créer de la richesse donc à réduire le niveau de pauvreté économique des populations locales. Certes, la construction de marchés et l'appui aux groupements auront contribué ou contribueront à soutenir les activités de développement local mais, comme le rapport de démontre, ces appuis ont plus visé la réduction de la pénibilité du travail de femmes que la création d'une véritable richesse collective.

De sorte, la mission se questionne sur l'approche développée dans le cadre du PDLG qui a surtout mis l'emphase sur la construction d'infrastructures et d'équipement plutôt que sur la mise en place d'une véritable stratégie de promotion économique et de développement de l'entrepreneuriat local.

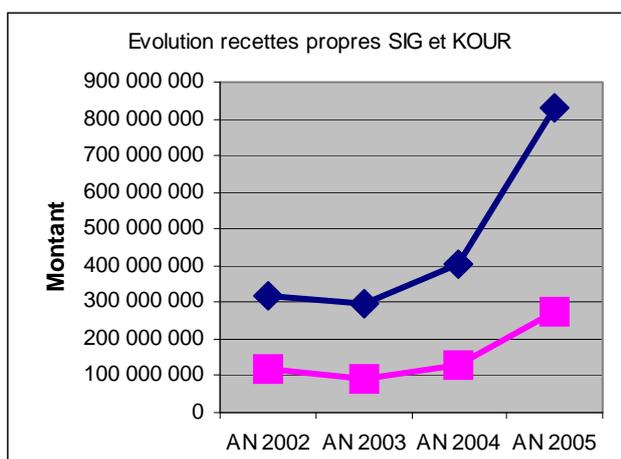
Produit 1 : L'amélioration de la capacité de mobilisation des ressources locales et la gestion d'un processus fonctionnel de financement local

Une capacité de mobilisation de ressources locales améliorée

Les principaux résultats enregistrés portent sur l'accroissement significatif des recettes propres des CRD dans la zone PDLG : le montant moyen mobilisé est passé de 439 M FG (2002) à 1038 M FG (2005).

Cette situation a été favorisée à la fois par : (i) l'exercice SAFIC initié par le FENU qui a permis, sur une base participative, de faire prendre conscience aux acteurs locaux de leur potentiel fiscal (ii) la hausse de la CDL de 2000 à 5000 FG en 2004 qui justifie le redressement remarquable des ressources en 2005 (Cf. courbe, ci-dessus), (iii) d'importantes contributions volontaires, notamment celles des ressortissants (iv) les apports des sociétés minières résidents (0,04% CA)

Tableau 3: Évolution des recettes propres des préfectures de Siguiri et Kouroussa (2002-2005)



auprès du CPD ou parfois directement auprès de la CRD (Kintinian).

Une gestion budgétaire mieux maîtrisée

Au plan de la gestion budgétaire, les Conseils communautaires ont démontré dans l'ensemble une capacité à maîtriser le processus participatif de priorisation des actions de développement et d'investissements dans le cadre des FIL et des BCA. Ainsi, il est dorénavant compris que la CRD doit investir en fonction des priorités arrêtées dans le PDC et traduites dans le PIL et le Budget communautaire annuel. Concomitamment, les CRD ont manifesté, grâce aux actions d'appui du PDLG, une nouvelle culture de bonne gouvernance en matière de gestion budgétaire avec l'ouverture et la gestion transparentes des comptes bancaires communaux.

Par contre, les techniques d'élaboration des différents documents budgétaires et des procédures bancaires ne sont pas encore parfaitement maîtrisées au niveau des CRD. Bien que ces dernières ne soient pas responsables des délais encourus dans le processus d'approbation des budgets locaux, la mission relève tout de même les lenteurs et les imprécisions dans l'élaboration des budgets communautaires qui témoignent des difficultés qui sont vécues à ce niveau. Un appui

technique de proximité et des formations plus pointues des membres des CRD et des secrétaires communautaires seront donc encore nécessaires pour un avenir prévisible.

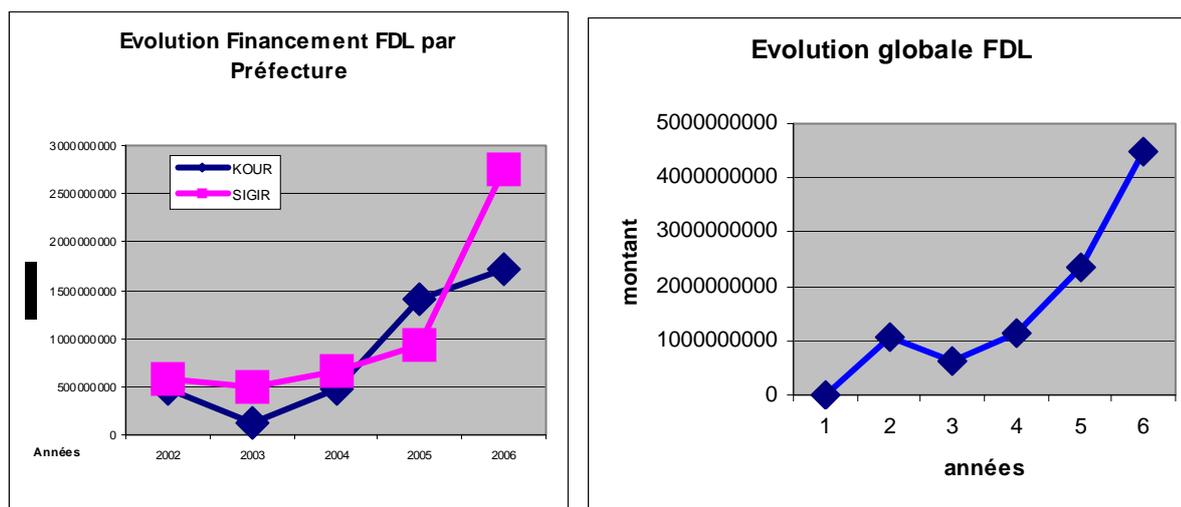
Mécanisme de financement local fonctionnel

Des résultats probants

Grâce au FDL, d'importantes ressources financières ont été injectées dans la zone du PDLG avec une dotation de 4,5M\$. Ces ressources ont été mobilisées suivant différents guichets : (i) le FIL qui alimente les investissements internes de la CRD à hauteur de 70% a absorbé 75% des financements ; (ii) le FIC destiné aux investissements inter CRD a capté 18% des ressources du FDL, alors que (iii) le FIV ouvert pour les AGR n'a pu lever que 7% des ressources engagées.

En tout état de cause, le niveau de consommation globale des budgets alloués se situe à 100% pour le PNUD et à 88% pour le FENU.

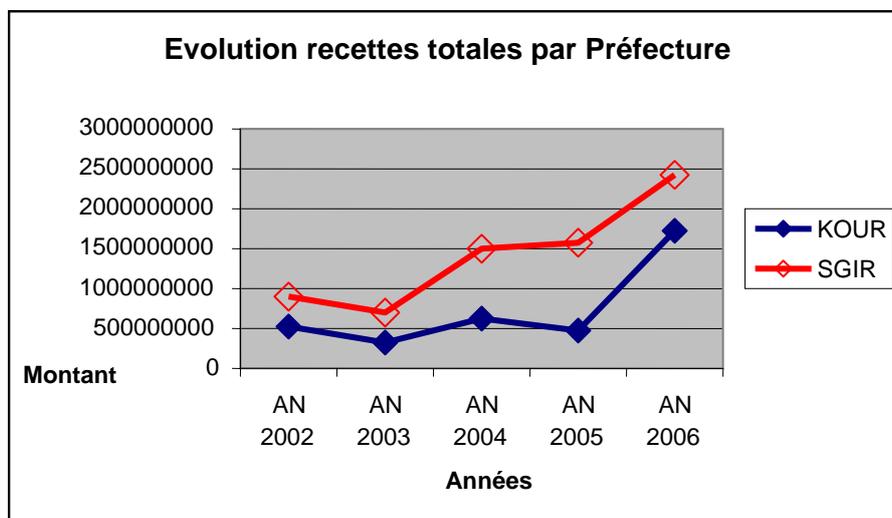
Tableau 4: Évolution globale et par préfecture du financement FDL



La répartition géographique par préfecture laisse apparaître que Kouroussa n'a pu disposer que de 44% contre 56% pour Sigiri. Les recettes entre 2005 et 2006 affichent un net redressement pour les deux préfectures, comme il apparaît dans le graphe ci-dessous⁶.

⁶ Les recettes de l'année 2006 ne comportent pas encore les réalisations propres des CRD ; elles ne sont pas encore disponibles.

Tableau 5: Évolution des recettes totales dans les préfectures de Siguiri et Kouroussa



Les principales lacunes observées portent sur : (i) la mobilisation tardive du FIV (75 à 80% entre 2005 et 2006) et aussi du FIC qui, sur la période 2002 et 2004, n'a presque pas connu de décaissement. Néanmoins, avec les réalisations par pôles, le FIC a affiché un très bon rythme de consommation (1,6 milliards F G en 2 ans).

En effet, le FIC s'est révélé un véritable outil d'accélération de la capacité d'absorption du FDL : (i) s'agissant de Siguiri : de moins de 900 millions FG au démarrage à 1,5 millions de FG avec une moyenne annuelle de 1,171 milliards de FG (ii) quant à Kouroussa, malgré une évolution en dents de scie, il est passé de 529 millions de FG à 466 millions de FG avec une moyenne annuelle autour de 487 millions de FG.

A mi parcours du projet, suite à la réunion tripartite (2004), il a été décidé de la révision des conditions d'accès au FDL. Ainsi, les CRD ont été exonérées du financement FIV, désormais supporté à 30% par les groupements; de même, la quote-part des CRD dans le cofinancement FIL a été abaissée de 25% à 15% à partir de 2004. À vrai dire, le programme avait surestimé les capacités de paiement des CRD alors que le contexte politique et économique a été marqué à la fois par la crise de la filière cotonnière⁷ dans la zone et les disparités dans les modalités d'intervention des partenaires du PACV (Ex : quote part exigée par la BM à 20%,). Néanmoins, cette modification des règles d'accès a contribué à l'accélération du niveau de mobilisation des apports des partenaires.

Dynamisme fiscal local mais des performances encore limitées

Le dynamisme fiscal traduit non seulement de nouvelles capacités des élus des CRD mais surtout les perceptions positives des citoyens sur le rapport entre le paiement des impôts et les

⁷ Cette crise qui a abouti à l'effondrement de la filière cotonnière entre 2001 et 2006 a induit un manque à gagner important dans les revenus générés dans la zone du projet (estimés à 7 MFG)

réalisations publiques au profit de la communauté. Cette situation est propice à l'émergence d'une forme de civisme fiscal que traduit bien cette métaphore d'un citoyen lors des focus group organisés par la mission d'évaluation : « *Quand on vous lave le dos, vous devez faire l'effort de vous rincer le ventre* ».

Mais ce dynamisme fiscal cache des performances limitées et contrastées d'une préfecture à l'autre (entre 2002 et 2005) :

- A Siguiri : le recouvrement moyen est passé de 67% à 85%;⁸
- A Kouroussa : le recouvrement moyen est passé de 50,6% à 59,8%

Au total, le taux moyen de recouvrement au niveau de la zone du projet a stagné autour de 82 %. Les stratégies d'accroissement des ressources propres en cours dans les CRD s'orientent peu vers l'amélioration des performances mais plutôt vers l'ouverture de nouvelles sources fiscales par la création d'infrastructures marchandes (marchés, gares routières, parc à bétail).

En conclusion, l'on peut retenir une efficacité accrue des acteurs locaux en matière de mobilisation de ressources et une plus grande propension des citoyens à s'acquitter de leurs impôts. Cependant, la viabilité de ces progrès peut être contrariée par (i) un plafonnement fiscal, (ii) une surpression fiscale avec la multiplication des marchés⁹ sans décollage économique local (iii) des risques « partisans » persistants et aussi (iv) une politique de révision à la baisse de la quote-part des CRD dans le FDL qui va à l'encontre du processus de leur responsabilisation.

Un mécanisme efficace à inscrire davantage dans le processus de responsabilisation financière des C.L.

Le mode de répartition prévisionnelle des financements FDL (FDI) s'est révélé particulièrement complexe et pratiquement inadapté aux conditions et besoins de financement des CRD que les recommandations de l'évaluation à mi-parcours a permis de corriger.

Néanmoins, ce mécanisme a véritablement servi : (i) d'effet de levier sur la capacité locale d'investissements en matière de réalisations d'infrastructures (ii) d'effet multiplicateur des initiatives pôles (iii) d'effet d'entraînement sur l'entrepreneuriat local (A Siguiri 75% des montants distribués à travers les marchés du PDLG ont été captés par 70% des entrepreneurs de la préfecture).

Par ailleurs, le Pôle constitue un puissant facteur de stimulation du partenariat inter CRD et de réalisation d'économies d'échelle et de synergie. Il permet une planification concertée et une maîtrise d'ouvrage partagée. Le mode de gestion initié par le PDLG a contribué à l'amélioration du

⁸ L'engagement des services déconcentrés de la préfecture de Siguiri a particulièrement contribué à cette performance de Siguiri

⁹ Une forte ruée vers les marchés (22 construits en 2 ans) : source de financement rapide mais non durable sans essor économique conséquent

taux de bancarisation locale et les infrastructures réalisées à l'amélioration des conditions d'accessibilité des populations aux services d'éducation et de santé.

Incontestablement, le Pôle introduit un nouvel espace d'initiatives économiques et de planification mais la viabilité de cette innovation majeure du PDLG devrait être soutenue par une vision claire entre ressources fiscales et développement économique local.

Certes, les infrastructures marchandes initiées nous semblent pertinentes et pourront concourir sûrement à l'accroissement des revenus fiscaux locaux, sans compter les opportunités de diversification des occupations qu'elles offrent. Mais le très fort engouement noté sur l'élargissement des marchés et la multiplication des kiosques, accentué par le phénomène d'imitation observé, pourrait induire un risque de "soukisation"¹⁰. L'atomisation des ouvrages voire leur chevauchement pourraient provoquer des déséconomies d'échelle, si une politique d'aménagement dans un espace économique pertinent n'est pas mise en place pour optimiser les implantations.

La révision à la baisse de la quote-part des CRD dans le financement, justifiée par les circonstances décrites ci-dessus, va à contre courant : (i) du processus visé de responsabilisation et d'autonomisation progressive des CRD, (ii) d'émulation à la performance fiscale (ii) de réalisme dans le choix des actions PIL (iii) de capacité de programmation basée sur des priorités contraire à la persistance de la mentalité d'assistance, perçue lors des focus group à travers ce proverbe lancé par les populations «une main tendue finit par toujours par ramasser quelque chose ». Ce proverbe semble notifier que le FENU a fini par entendre leurs plaintes mais surtout pour demander une nouvelle baisse du taux de co financement de 15 à 10%¹¹.

Produit 2 : La maîtrise et l'institutionnalisation d'un processus participatif de planification et de gouvernance locale

Une culture de planification participative comprise mais mal maîtrisée

Les CRD ont pu démontrer qu'elles ont intégré les principes de la planification participative dans la gestion de la vie communautaire. Ainsi, les Plans de développement communautaires (PDC) ont pu être réalisés dans les 23 CRD en 2002 au moment du démarrage du PDLG. Ces exercices ont tous été menés en fonction de la méthodologie qui prévoyait une participation active des populations à travers les ateliers de diagnostic participatif. Les entrevues menées par la mission

¹⁰ La « soukisation » serait un des effets pervers d'une multiplication anarchique de marchés, non soutenus par un développement économique local générateur de valeur ajoutée. Peu de produits locaux sont exposés. De la sorte, le processus d'informalisation d'une économie locale purement mercantile serait accentué alors que ce phénomène est explicitement dénoncé comme « une déviation en matière de politique économique » dans la SRP.

¹¹ C'est presque un défi pour les nouvelles équipes des CRD renouvelées de pouvoir eux aussi mettre à leur actif une autre baisse de la quote-part CRD.!!!

dans les diverses CRD échantillonnées ont confirmé que les besoins de l'ensemble des populations avaient été pris en compte dans le processus d'élaboration des PDC.

Au plan de l'efficacité et de l'efficience du processus, la mission note toutefois, tel que relevé dans le rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours (juin 2003), que l'élaboration des divers documents techniques (DP, PDC) ne s'est pas avéré très efficace en raison premièrement de la piètre qualité des documents produits (absence de données, de véritable analyse stratégique, difficultés dans la traduction...) et des nombreux retards enregistrés dans la conduite des exercices DP et PDC. Cette situation a semblé agir au détriment d'un démarrage rapide des actions de développement dans de nombreuses CRD. Ces lacunes semblent s'expliquer en bonne partie par la faiblesse des ressources humaines mobilisées par les prestataires chargés de conduire le processus. Un meilleur encadrement de ce processus est certes à envisager à l'avenir. Malgré tout, la mission note que la mise à disposition d'animateurs dans les CRD s'est avérée une expérience heureuse.

Par ailleurs, suite aux élections de 2005 et à l'installation des nouveaux Conseils communautaires, la majorité des CRD ont pu procéder à l'actualisation du PDC sur une base participative avec la contribution du CDC et des CDD. Ces exercices de réactualisation même s'ils ont consisté à reconduire les actions priorisées dans les PDC originaux ont tout de même permis aux nouveaux conseillers communautaires de se familiariser avec le contenu et l'esprit du PDC,

Tous ces constats concourent à conclure que les Conseils communautaires auxquels s'associe la société civile à travers les CDC et les CDD fonctionnent dorénavant selon un mode de gestion axé sur la planification et la priorisation des actions de développement à l'encontre d'une approche basée sur l'improvisation ou le favoritisme. La mission note toutefois que les femmes et les jeunes demeurent fortement marginalisés dans la conduite de ce processus puisque, telle qu'on pourra la constater plus loin, ils (elles) ne sont pas véritablement impliqués dans la gestion opérationnelle de la CRD. Cette situation s'explique essentiellement par des facteurs socio politiques lourds marqués par la réticence des hommes à céder aux femmes et aux jeunes le pouvoir politique qu'ils revendiquent pour eux-mêmes. Malgré tous les efforts déployés au cours des dernières années pour lever ces blocages, il semble bien, dans la zone d'intervention du projet du moins, qu'il soit difficile de les contourner.

Bien que l'on puisse dorénavant parler de culture de planification participative, la mission estime que plusieurs facteurs constituent des risques de fragilisation du processus. Ces facteurs s'associent au niveau de technicité du processus dans l'élaboration et la mise en forme des divers outils de planification (PDC, PIL, BCA) qui sont toujours mal maîtrisés au niveau des CRD. Le taux élevé d'analphabétisme des élus communautaires, l'absence de ressources humaines propres à la CRD et la relative complexité de certains des outils constituent des facteurs qui peuvent fragiliser les acquis et donc le retour à un mode de fonctionnement laissant plus de place au favoritisme et l'arbitraire. En conséquence, la mission estime que des mécanismes de renforcement des capacités devront être nécessairement implantés au sein des CRD afin d'éviter que la technicité du processus devienne un facteur démotivant pour les CRD.

Émergence d'une culture de bonne gouvernance à laquelle les femmes et les jeunes sont peu associés

Cette assimilation de la procédure de planification participative fortement soutenue par le PDLG a permis l'émergence d'une culture de bonne gouvernance locale dans les CRD. Celle-ci se manifeste de diverses façons :

- la mise en place et le fonctionnement normal de l'organe délibérant, le Conseil communautaire. La mission a pu observer que les séances du CC sont tenues à intervalle régulier, qu'elles sont assorties d'un ordre du jour et des procès-verbaux;
- l'existence d'un pluralisme politique au sein des CC tels qu'en font foi les données du tableau 6 ci-dessous; on constate non seulement une forte présence des partis de l'opposition dans toutes les CRD mais également que les deux tendances (opposition et majorité présidentielle) sont présentes dans les CRD;
- le dynamisme des CDC et des CDD qui jouent un rôle de contre-pouvoir dans la majorité des CRD avec une forte participation des populations à la vie de la communauté;
- l'émergence, tel que signalé plus avant dans ce rapport, d'un esprit de civisme fiscal des populations soutenu par la pertinence des réalisations du PDLG.

Tableau 6: Répartition des conseillers communautaires selon le sexe, la scolarisation et l'allégeance politique

Préfectures	H	F	Total	Scolarisé	Majorité présidentielle	Opposition
Préfecture de Kouroussa	78	5	83	5	27	56
Pourcentage	94%	6%	100%	6%	33%	67%
Préfecture de Siguiri	121	0	121	9	58	63
Pourcentage	100%	0%	100%	7%	48%	52%
Total zone projet	199	5	204	14	85	119
Pourcentage	98%	2%	100%	7%	42%	58%

Le maintien et le développement de cette nouvelle culture citoyenne est toutefois menacée par un certains nombres de facteurs sociaux et institutionnels lourds :

- la faiblesse des ressources financières et humaines des CRD qui risque d'annuler les acquis en matière de planification participative et de civisme fiscal;
- l'affaiblissement possible des cadres de concertation et de contre-pouvoir que sont les CDC et les CDD avec les risques de dérapage en matière de gouvernance politique des CRD; cette affaiblissement pourrait être causé par un certain nombre de facteurs tels : les luttes politiques, la marginalisation des femmes et des jeunes, la corruption etc;
- les pressions de la tutelle rapprochée (sous-préfet) qui peut se substituer à la CRD lorsque cette dernière présente trop de faiblesses;

Par contre, tel que noté en sous titre, la place des femmes et des jeunes n'est nullement acquise dans l'émergence de cette nouvelle culture de gouvernance. Bien qu'elles souhaitent s'impliquer pleinement dans la vie de la communauté, comme en témoignent le nombre et la vigueur des groupements ou associations qu'elles ont mis sur pied, les femmes sont toujours absentes de la vie politique locale. Les données du tableau 6 permettent de relever que les femmes ne constituaient en 2005 que 2% des conseillères dans les CRD des deux préfectures; on ne recense aucune femme conseillère dans la préfecture de Siguiriri par ailleurs.

Ces données sont troublantes et témoignent des difficultés que les femmes rencontrent afin de jouer un rôle conséquent non seulement dans la vie communautaire mais dans la vie politique locale. On notera à cet effet, que le mode de scrutin en vigueur (élection sur la base de listes de parti) défavorise fortement les femmes puisque ces dernières se retrouvent presque toujours en fin de liste, donc non retenues sur la base du calcul d'attribution du nombre de conseillers communautaires attribués à chacun des partis. En conséquence, des mesures seront forcément nécessaires tant au niveau national que local afin d'assurer une participation pleine et entière à la vie de la communauté.

Produit 3 : L'amélioration de la fourniture d'infrastructures et services socio-économiques adaptés aux besoins des populations

Une évolution différenciée des réalisations selon les périodes

Le tableau 7 ci-après illustre les réalisations des CRD dans les deux préfectures selon deux périodes distinctives soit entre 2002 et 2004, 2005 et 2006. Ainsi, durant la première période on observe une emphase sur la construction d'infrastructures à caractère scolaire et sanitaire : 35 écoles sur 51, 21 postes de santé sur 26 et 19 blocs latrines sur 19. Le montant global des investissements de cette période s'élève à 2,9 milliards de francs guinéens.

Pour la deuxième période, les investissements ont principalement porté sur les infrastructures à caractère économique avec 21 marchés sur 22 ; 1 gare routière sur 1 et 1 parc à bétail sur 1. Le total investi pour cette période est de 5,4 milliards de francs guinéens. Au total, l'investissement pour les 2 périodes s'élève à 8 milliards de FG.

Des facteurs significatifs

Bien que le nombre total de réalisation ait été légèrement plus élevé au cours de la première phase du PDLG, on observe que le montant investi a été beaucoup plus significatif au cours de la deuxième phase passant de 2,9 milliards de FGN à 5,4 milliards de FGN. Tel que signalé plus haut, cette situation s'explique par le type d'investissement mais est aussi tributaire de deux autres facteurs significatifs : la baisse de contre partie des CRD de 25 à 15% et l'effet de l'approche « pôle ».

Pour ce qui est de la quote part, cette initiative a permis une meilleure mobilisation des contre parties dans plusieurs CRD ce qui a constitué un élément stimulateur pour la construction d'infrastructures marchandes nécessitant une mobilisation de financement plus important.

L'approche pôle a également été favorable à plusieurs CRD puisqu'elle leur a permis de réaliser des infrastructures dont elles ne pouvaient supporter seule le coût, par exemple des marchés ou des gares routières. Il s'est alors installé une culture de solidarité qui a engendré un mécanisme de péréquation des ressources afin de permettre une plus grande mobilisation destinée à financer des projets à caractère économique et de plus grande envergure. Cette approche présente toutefois un écueil potentiel si elle n'est pas poussée à terme puisque certaine CRD non bénéficiaire jusqu'ici risquent d'être pénalisées à terme. Cette situation serait d'autant plus difficile à gérer que le principe de partage des revenus générés par les infrastructures ne fait pas encore l'objet de partage entre les CRD.

Tableau 7: Distribution des réalisations par préfecture selon les types d'infrastructure ou de service (2002-2006)

Type de travaux	Kouroussa			Siguiri			Total
	02-04	05-06	Total	02-04	05-06	Total	
École primaire	6	2	8	18	12	30	38
Collège et Lycée	5	2	7	6	1	7	14
Poste de santé	8	2	10	13	3	16	26
Blocs – latrines	19	-	19	-	-	0	19
Centre culturel	2	1	3	0	2	2	05
Centre NAFA	1	0	1	1	0	1	02
Marché	0	10	10	1	11	12	22
Gare routière	-	-	-	-	1	1	01
Parc à bétail	-	-	-	-	1.	1	01
Total	41	17	58	39	31	70	128

A titre d'exemple, citons le cas du pôle de Kintinian, où la CRD de Kintinian a investi 40% des ressources pour bénéficier de 22% de réalisation ; au contraire, la CRD de Nabou a investi 25% des ressources et a bénéficié de 46% des infrastructures réalisées. Également la CRD de Franwalia, elle a investi 35% des ressources pour bénéficier de 32% des infrastructures.

Un niveau d'appréciation généralement satisfaisant

Les réalisations financées dans le cadre du FDL se sont avérées dans l'ensemble profitables pour les populations bénéficiaires. Ces dernières reconnaissent que les ouvrages construits correspondent aux priorités identifiées dans les PDC qui découlent des besoins exprimés en 2002. De plus, les infrastructures ont permis d'atteindre des résultats significatifs en matière de taux de couverture en éducation et santé. Ainsi,

- on observe une augmentation significative des taux de scolarisation dans les CRD bénéficiaires particulièrement au niveau des collèges et lycées qui évitent l'éparpillement des élèves particulièrement les filles dans les chef lieux de préfecture;
- on remarque également une augmentation de la couverture sanitaire dans les CRD bénéficiaires;

Au plan de la fonctionnalité des réalisations la mission a pu observer qu'hormis les nouvelles infrastructures marchandes dont les travaux de finition sont en cours, la majorité des ouvrages construits semblent dans l'ensemble fonctionnels. Certaines CRD ont même pris des initiatives afin de soutenir le fonctionnement des postes de santé par exemple (installation de personnel) lorsque les services de l'État n'ont pas répondu à l'appel. Également, les mesures nécessaires à l'entretien des réalisations semblent avoir été prises dans une majorité de CRD. Des comités d'entretien existent et sont pour la plupart opérationnels.

Produit 4 : Un potentiel économique local insuffisamment valorisé et un partenariat économique à renforcer

Des initiatives tardivement engagées

Le volet appui des AGR a permis de toucher, dans les deux préfectures d'intervention, 85 groupements sur 125 identifiés. Ces groupements sont composés en moyenne de 30 personnes dont 63% de femmes. Leurs activités sont concentrées dans le maraîchage (40%), les cultures céréalières (22%), les banques céréalières surtout à Siguiri et, à moindre échelle, le reboisement et plus récemment la plate forme multifonctionnelle (PTF). Les activités, à très faible valeur ajoutée, sont destinées à la consommation courante domestique, à l'exception de quelques unités de saponification. Les groupements de la zone sont généralement (i) peu formalisés par défaut d'agrément et de comptes bancaires (ii), peu outillés techniquement et en capacités de levée de fonds, (iii) composés majoritairement de femmes mais peu alphabétisées, comparativement aux hommes et avec des compétences techniques plus faibles.

Le PDLG, à travers les CRD, a offert aux groupements des appuis en termes d'encadrement administratif (obtention d'agrément, préparation dossier de requête), et surtout de ressources financières, sous forme de subvention, qui ont abouti à des acquis dans les domaines suivants : (i) outillage des groupements et production accru, (ii) effort de capitalisation à Sembako et Benkadi, (iii) activités de plantation anacardier à Kinébacoura et Norassoba.

Les actions en appui aux groupements ont été engagées dans la phase 2 du projet, à partir de 2005. Ce retard a abouti à une faible mobilisation des ressources destinées aux groupements qui ne représentent que 7% des ressources décaissées du FDL (559 M). Sur les 3 premières années du PDLG, seulement 25% du FIV ont été déboursés. A titre d'illustration, au pôle de Baro, les montants mobilisés ont été à plus de 90% entre 2005 et 2006. C'est dire que la plupart des résultats prévus sont en cours de maturation et donc difficilement perceptibles.

Quant à l'entreprenariat en BTP, le FDL a offert des marchés pour un montant de plus de 8 MFG. L'exécution de ces marchés a permis d'impliquer les entrepreneurs locaux en BTP : 75% du montant des marchés alloués au niveau de Siguiri sont en faveur de 70% des entreprises locales enregistrées dans la préfecture; seulement 8% du nombre de marchés ont été accordés aux entrepreneurs hors de la région du projet. Ces entrepreneurs ont acquis progressivement, avec l'appui du projet des capacités en matière d'élaboration de DAO. En outre, ces marchés ont eu des effets induits sur la main d'œuvre locale et sur le niveau des consommations intermédiaires locales.

Grâce à un partenariat avec le Programme Cadre, la plate forme multifonctionnelle (PTF) a été introduite comme réponse sociale à la pénibilité des travaux des femmes mais leur niveau d'opérationnalité est encore faible (panne ou difficultés à s'approvisionner ou à réparer en temps utile).

Des impacts encore difficilement perceptibles

Dans le domaine du développement économique local (DEL), il faut admettre que le PDLG n'a pas encore affiché une véritable stratégie d'intervention. Les actions visant la promotion des AGR de type communautaire en véritables MPE, susceptibles de soutenir et de densifier le tissu économique local, n'ont pas encore été conduites, ni la détermination de filières et créneaux porteurs pouvant porter durablement les initiatives entrepreneuriales de la zone (hormis les études sommaires ADRA et PADEL_SAFIC).

Les appuis aux AGR exécutés s'inscrivent dans une approche purement **communautaire** avec une forte connotation sociale: (i) subordination initiale des groupements féminins à la CRD pour l'obtention financement FIV sous forme de fonds perdus (ii) financement proposé aux AGR de type communautaire qui exclut les promoteurs privés locaux.

Les capacités d'impulsion et d'animation économique des acteurs locaux visant: (i) la sensibilisation sur l'entrepreneuriat (ii) la diffusion d'informations sur les possibilités techniques et technologiques de valorisation adaptée des ressources locales, (iii) un accès durable des femmes membres des groupements à la propriété foncière (iv) la mutation des groupements féminins (AGR de survie/subsistance) en MPE dynamique conquérante de nouveaux marchés etc.. se sont révélées limitées.

En matière de gestion des ressources naturelles (GRN), la préservation et l'exploitation judicieuse ainsi que la valorisation rentable n'ont pas encore été définies et mises en oeuvre de manière intégrée. Par exemple, la dégradation de l'environnement par les sociétés minières, les grandes facilités de coupe de bois accordées par des responsables de CRD aux menuisiers locaux, de même que les difficultés des femmes à accéder à des sources énergétiques (combustible domestique modernes et force motrice) n'ont pas encore fait l'objet d'une politique cohérente.

Les actions liées au DEL dans le PDLG, plus des réserves soulevées sur les approches et stratégies DEL, ne sont pas encore suffisamment ancrées. Elles ont démarré tardivement et sont encore en cours d'exécution. Elles ne dessinent pas encore une perspective de durabilité des acquis du PDLG. La stratégie DEL du PDLG n'a pas encore donné la preuve de son efficacité sur le terrain.

5.2 Facteurs externes et internes

Facteurs externes

La mission émet un certain nombre de commentaires au titre des facteurs externes susceptibles d'avoir eu une influence sur la conduite du projet. Premièrement en ce qui concerne la politique de décentralisation et de déconcentration, on observe que le PDLG a fonctionné dans un environnement statique qui n'a pas connu d'évolution très significative au cours de la période d'exécution du projet. En effet, malgré la tenue des élections locales en 2005, la Guinée n'a pas démontré une volonté très ferme d'impulser un nouveau souffle au processus de décentralisation

et de déconcentration au cours des dernières années. Certaines avancées ont été enregistrées telles l'adoption du Code des collectivités territoriales en 2006 mais à ce jour, les principales dispositions de ce Code ne sont pas encore en vigueur.

Les principales difficultés sont vécues en matière de la politique de transfert des compétences et ressources vers les collectivités territoriales. Aucune des dispositions du Code des collectivités territoriales à cet effet n'a encore été appliquée ce qui laisse les collectivités locales avec des compétences qu'elles ne peuvent véritablement exercer en l'absence de ressources conséquentes. Le Code prévoit également de nombreuses dispositions à caractère financier ou budgétaire qui ne sont pas appliqués et pénalisent donc le développement de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les récents développements dans le contexte institutionnel de la décentralisation avec la mutation du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation en Ministère de l'intérieur et de la Sécurité semble marquée un retour au rôle traditionnel de l'État en tant que structure centralisée. Cette mutation s'associe de plus du maintien des structures de tutelle que sont les gouvernorats, préfectures et sous préfectures. Bien que possiblement justifiés par les troubles qui ont secoué le pays dans les derniers mois, ces décisions semblent aller à contre sens d'une véritable politique de décentralisation et d'allègement de la tutelle.

En ce qui concerne le paysage de la politique de développement local, il importe de rappeler qu'en République de Guinée, la pauvreté frappe particulièrement les populations en milieu rural 60% contre 20 à 26% en milieu urbain. Celles de la zone du projet sont dans une extrême pauvreté ; le taux de prévalence, au dessus de la moyenne nationale, affiche 62% malgré d'immenses potentialités économiques : agricoles, horticoles, halieutiques et minières (or, diamant, fer..). Cette situation est aggravée par la dégradation de la situation économique nationale. Le taux moyen de croissance de l'ordre de 4,5% an au niveau national dans les années 90 est tombé à 2,5% entre 2000 et 2004 pour un objectif ciblé autour de 10%.

Aussi la Stratégie nationale de Réduction de Pauvreté (SRP) repose sur deux axes majeurs : (i) accès aux services sociaux de base par la livraison d'infrastructures et l'amélioration des services offerts (SSB) (ii) croissance économique accrue en priorité par le renforcement des capacités productives des pauvres, capable selon la SRP : *« de créer de la valeur ajoutée réelle et non un secteur purement commercial dont l'atrophie actuelle est plutôt source de déviation en matière économique »*.

Cette SRP induit donc une augmentation de la productivité par une meilleure valorisation des potentialités, un système de production et de transformation plus moderne, un accès plus compétitif aux marchés, des produits financiers mieux adaptés et plus accessibles aux petits entrepreneurs locaux.

Dans ce cadre, l'objectif du PDLG d'appuyer l'amélioration durable des modes et moyens d'existence des populations de la Haute Guinée grâce à un développement économique et social participatif, géré par les structures locales décentralisées, trouve toute sa pertinence et son ancrage à la fois dans la SRP et dans les OMDs.

Facteurs internes

En ce qui concerne les facteurs internes ayant influé sur la définition et la gestion du programme, la mission note premièrement, tel que relevé dans l'analyse de l'atteinte des résultats, que les objectifs et résultats énoncés dans le cadre logique du programme se sont avérés pertinents dans l'ensemble. On a pu faire la démonstration qu'il est possible de renforcer les capacités des structures locales (CRD et cadres de concertation) dans le but de favoriser un développement économique et social participatif. Le caractère de durabilité de ces acquis sera cependant fonction du maintien des conditions objectives qui ont permis son éclosion.

À cet effet, il faut cependant noter que les efforts déployés en matière d'approche « genre » n'ont pas permis de répondre aux objectifs fixés au départ. Malgré les ajustements de parcours (Approche TTF), le PDLG n'a pas su impulser des avancées significatives en matière de participation des femmes à la vie communale. Des efforts mieux ciblés devront être consentis à ce niveau afin d'assurer que des progrès plus probants soient éventuellement acquis dans le cadre d'une poursuite de l'appui du PNUD/FENU.

Par ailleurs, la mise en œuvre du processus institutionnel du PDLG ne s'est pas avérée adéquate. La mission a noté la tenue d'une seule rencontre du Comité de pilotage durant toute la durée du programme. Bien que cette situation puisse s'expliquer par un certain nombre de facteurs conjoncturels, elle témoigne néanmoins d'une difficulté d'associer les structures étatiques à la conduite et au suivi du programme et par conséquent à la remontée et à la capitalisation des acquis.

La mission apprécie positivement les orientations prises en ce qui concerne le mode de livraison du programme et plus particulièrement dans le cadre de la stratégie de pérennisation du programme mise en place à partir de 2005. Cette approche basée sur un appui de proximité s'est avérée porteuse de résultats aussi bien en matière de gouvernance que de développement local. Il y aurait certes lieu de reproduire cette stratégie dans une éventuelle poursuite de l'expérience PDLG.

Au titre des acquis, la mission relève également la qualité et la pertinence des instruments de suivi mis en place par le PDLG. La base de données SGI (MIS) s'avère pertinente et sera certes d'une grande utilité pour l'ensemble des décideurs et gestionnaires associés au processus de décentralisation. Soulignons à ce titre que l'experte suivi/évaluation du PDLG a été mise à la disposition de la DND.

En conclusion sur cette section, la mission relève que l'approche du PDLG a été productive au plan de l'appui aux structures politiques et institutionnelles locales qui a permis le développement d'une culture de gouvernance. Par contre, tel qu'on le lira plus loin, cette approche n'a pas été suffisamment « remontée » auprès des acteurs nationaux de la décentralisation. Malgré la pertinence de certaines actions de capitalisation auprès du MIS (base de données MIS et systèmes de suivi de la décentralisation), le PDLG n'a pas su vraiment disséminer les bonnes pratiques qu'il a mis au point dans la conduite du programme.

5.3 Positionnement stratégique du FENU et partenariats à développer

La mission formule un certain nombre de commentaires relatifs au positionnement stratégique du FENU dans le cadre de l'exécution du PDLG de même qu'au niveau des partenariats à développer.

Des compétences distinctives à valoriser

- Le FENU, à travers le PDLG, a démontré ses compétences distinctives en matière (i) de mise en œuvre d'outils de planification participative locale (ii) de fourniture d'infrastructures et de services (FIS) (iii) de mécanismes opérationnels de financement décentralisé des infrastructures communautaires.
- La promotion de pôles a été attractive auprès des populations ; elle a permis notamment d'accélérer la réalisation des infrastructures sur une base de solidarité inter CRD avec des effets d'entraînement remarquables sur les CRD concernées;
- Incontestablement, l'expérience du PDLG, conduite par le FENU, constitue aujourd'hui une référence en matière de décentralisation en Guinée et une source d'inspiration des partenaires au développement impliqués dans la politique de décentralisation. C'est le cas du PACV qui regroupe différents partenaires comme la BM et l'AFD. C'est aussi le cas avec le programme de l'Union européenne en zone forestière et enfin et surtout la place centrale des outils et méthodologies du PDLG dans le nouveau code des collectivités locales.

Un partenariat économique local à dynamiser

Quelques initiatives prometteuses

Au niveau stratégique, des partenariats ont été amorcés notamment avec le PACV. Avec la BM, une proposition de protocole d'accord de partenariat opérationnel et de cofinancement concernant les préfectures de Lélouma et de Gaoual dans la Région de la Moyenne Guinée n'a pu être concrétisée du fait des limites de l'intervention du FENU en Haute guinée.

Avec l'UE, une coopération stratégique a été initiée dans le cadre de la formulation du programme de l'UE en Guinée Forestière mais ce processus n' a pu aboutir à une formalisation de partenariat.

Le PDLG a mobilisé des prestataires dans le milieu des ONGS (CECI/EUPD, ADRA, CENAFOD) pour l'exécution de certains services, sans compter l'institutionnalisation d'un cadre de concertation qu'est le forum des ONGS.

Enfin, dans le cadre du SNU, un partenariat dans le domaine genre et appui aux groupements a été noué avec le TTF /PNUD.

En direction des entreprises, un processus de partenariat est initié avec la SEMAFO à Kiniéro pour la maîtrise d'œuvre d'un projet local (montant prévisionnel de 50 000 \$) qui serait confié à l'antenne PDLG de Kouroussa.

Par contre, avec le système de financement décentralisé (SFD) le partenariat a été quasi inexistant ce qui ne contribue pas à garantir pérennité du mécanisme de financement des opérateurs locaux.

Au niveau CRD, des actions de partenariat décentralisé à Baro entre la CRD, l'association des ressortissants et l'Ambassade Canada pour la construction du Centre Culturel ou à Kintinian pour la construction d'un local de police avec l'appui de la société minière résidente.

Les initiatives de partenariat n'ont pas toujours été menées à terme mais il faut admettre que l'ensemble des partenaires en matière de décentralisation, perçoivent le FENU, à travers le PDLG, comme jouant le rôle d'éclaireur, de pionnier grâce à sa capacité d'innovation et à la pertinence de ses outils d'intervention.

Des synergies insuffisamment concrétisées

Le champ de la décentralisation offre d'énormes opportunités de partenariat mais les complémentarités inter programmes, notamment en matière de DEL, au niveau national sont faibles. Il manque singulièrement de cadre d'harmonisation et d'échanges de bonnes pratiques.

Au niveau opérationnel, une convention signée entre l'ONUDI, le PCSDSP et le programme régional PTF a permis d'introduire des unités de PTF. Les résultats attendus de ce partenariat n'ont pas été probants. D'une part, le PCSDSP, signataire de la convention a clôturé ses activités prématurément entraînant dans son sillage le départ du point focal du programme régional et d'autre part, les PTF n'ont pas révélé les effets escomptés par défaut de capacité de suivi opérationnel et de faible appropriation par les acteurs.

Sur le terrain, d'autres partenariats ont été engagés avec des programmes sectoriels comme PADER, AGIR, PADRAS, PSD. Mais ces initiatives n'ont pas pu produire les effets escomptés en termes de synergies au profit des cibles dans la zone de concentration du projet. En général, le principe de subsidiarité (proximité géographique et compétence) n'a trouvé d'application dans la perspective de tirer le meilleur profit des compétences distinctives des acteurs.

En tout état de cause, l'expérience du PDLG aura permis de reconnaître la qualité des méthodologies et outils d'intervention du FENU en matière de gouvernance locale. D'ailleurs ces innovations, largement documentées par le FENU, sont intégrées de plus en plus dans les programmes et projets en cours de formulation ou de mise en œuvre par les partenaires de la décentralisation.

Toutefois, l'expérience relative à l'initiative Pôle et DEL, n'a pas encore fait l'objet de capitalisation pour servir d'éclairage aux projets et programmes des autres partenaires de la décentralisation.

Le volet économique local devra être considéré de manière intégrée (groupements prestataires, main d'œuvre, prestataires et promoteurs de services aux entreprises) pour maximiser la chaîne de valeur ajoutée locale encore faible. De manière plus fondamentale, la promotion du DEL rend

nécessaire le repositionnement des actions de planification, de pilotage et de suivi dans des territoires économiquement efficaces **T2E**.

6. LEÇONS APPRISES

La mission fait état des principales leçons apprises dans le cadre de l'exécution du PDLG en fonction des principaux thèmes d'analyse

Sur la mobilisation des ressources

- La disponibilité des citoyens à contribuer à la constitution de ressources locales variées fiscales et non fiscales suppose l'établissement d'un lien clair entre leur contribution et la réalisation d'infrastructures, identifiées et planifiées de manière participative au service de la communauté.
- A ce titre, le processus SAFIC apparaît non seulement comme un outil d'identification du potentiel dormant mais aussi de participation citoyenne et de capacitation des élus.

Sur le mécanisme FDL

- Le mécanisme du FDL s'est révélé efficace pour stimuler la capacité d'investissement local géré de manière participative et démocratique (bottom up) par les acteurs locaux. Toutefois, l'articulation du financement public des infrastructures par le FIL et le financement des opérations de type privé (AGR) à travers le FIV, et de surcroît sous forme de subvention n'a paru ni efficace, ni viable.
- L'appui à l'autonomisation et à la responsabilisation des CL en matière d'investissement se joue à la fois sur la maîtrise du processus de planification et de gestion mais aussi sur la prise en charge progressive de leurs besoins en financement. Il en découle que le taux de soutien des projets doit prendre une pente dégressive et fortement corrélée aux performances financières de la CL.
- La durabilité des dispositifs de financement dépendra à terme du niveau de croissance de l'économie locale. En d'autres termes, elle sera fonction de l'expression des capacités productives locales par l'exploitation des potentialités économiques.

Sur la nécessité d'une véritable gouvernance locale

- Les efforts déployés par le PDLG ont permis de mettre en lumière l'importance de mettre en place et de supporter des instances ou cadres de concertation participative susceptibles de jouer un véritable rôle de contre pouvoir devenant ainsi le principal ferment d'une gouvernance locale saine et durable;
- Le PDLG a également pu démontrer que le développement d'une culture de civisme fiscal résulte des efforts engagés par tous les acteurs afin d'instaurer une culture d'imputabilité et de reddition de comptes comme seul garant de la confiance des populations face à leurs élus;
- Sur l'animation économique, le développement d'une capacité d'animation économique locale à travers l'identification et la promotion de filières et créneaux porteurs et l'appui au développement des potentialités qui visera de manière intégrée à la fois les groupements villageois, les opérateurs BTP, les artisans et la main d'oeuvre plus ou qualifiée à travers non seulement : (i) la mise en place d'infrastructures marchandes mais surtout (ii) d'offre intégrée de services aux opérateurs locaux aux niveaux micro (en direction des unités individuelles),

méso (par le réseautage) et macro (plaidoyer et de partenariat avec les structures et programmes d'appui aux petites entreprises) (iii) d'appui au partenariat cotraitance sous traitance avec les sociétés minière résidentes(iv) la mise en place d'un système de crédit qui redonne aux IMF leur place dans la fonction de crédit par des services adaptés aux besoins des opérateurs locaux;

- La gouvernance économique locale suppose (i) une bonne maîtrise de l'information économique et commerciale comme instrument de prise de décisions et de formulation éclairée de politique locale que le SAFIC permet (ii) la promotion d'activités à revenus réguliers et durables, (iii) un environnement attractif, dans un territoire formant un espace dynamique d'échanges qui offre des circuits de commercialisation et d'approvisionnement et enfin un système d'appui et d'accompagnement technique et technologique;

7. RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées par la mission ont trait aux principaux thèmes d'analyse. La formulation et la mise en œuvre de ces recommandations doivent résulter d'un effort concerté de tous les partenaires impliqués. À ce titre, les partenaires étatiques que sont le MIS et les divers ministères sectoriels (éducation, santé, économie et finance) doivent agir en tant que maître d'œuvre de la formulation des diverses recommandations avancées. Le FENU et le PNUD de même que les autres PTF pourront être appelés à soutenir les efforts gouvernementaux dans la mise en œuvre des recommandations sans pour autant se substituer à l'autorité gouvernementale. Ces derniers pourront contribuer, entre autres, à la réalisation des diverses études techniques nécessaires à la formulation de nouvelles politiques et pratiques en matière de gouvernance locale et de développement économique local. À cet effet, il serait important que les recommandations les plus significatives en matière de gouvernance politique et économique puissent être inscrites dans les textes officiels de la décentralisation (Code des collectivités territoriales).

Mobilisation des recettes fiscales

L'intensification du processus de collecte fiscale interne devrait pousser à :

- Exploiter la marge de progression du taux de recouvrement par le renforcement des capacités internes de la CRD et CDD (bonne tenue des rôles d'impôt, meilleure organisation de la collecte (CDC/Sec com) et une sensibilisation continue des citoyens,
- Bien identifier les ressortissants non résidents et formaliser davantage les rapports par la mise en place d'une stratégie visant à accroître leur niveau de contribution volontaire;
- Prendre davantage d'initiatives de coopération décentralisée avec les acteurs économiques majeurs locaux et internationaux, en vertu des dispositions du nouveau Code des collectivités territoriales dans le but non seulement de mobiliser des financements pour la réalisation d'infrastructures communautaires mais aussi et surtout attirer les investissements du secteur privé;
- Faire du réalisme budgétaire un principe d'ajustement conséquent et équilibré entre dépenses et ressources disponibles ou mobilisables;
- Élargir durablement l'assiette fiscale par le renforcement des capacités productives locales : les marchés devraient servir avant tout de cadre d'exposition et de vente des ressources locales

Mécanisme de financement du développement local

- Consolider l'espace optimal des Pôles pour en faire un véritable **Territoire d'Efficacité Economique (T2E)** et assurer une meilleure articulation CRD et villes rurales polarisées, sur la base d'une stratégie efficace de développement économique local (DEL) Sur cette base viser : (i) un espace d'écoulement des produits plus large, (ii) une mobilisation plus efficace des services déconcentrés, (iii) des partenariats économiques renforcés avec les acteurs industriels résidents, sur une base « *win win* » (Ex : possibilité GRN en association avec les sociétés minières notamment en matière de GRN comme à Kintinian où l'environnement est particulièrement dégradé, ce qui devrait déboucher sur des projets intégrateurs d'ordre écologique, social et économique (Cf. Approche Global Compact SNU) (iv) développement du

potentiel de négociation des pôles dans le cadre de la coopération. décentralisée nationale (GIC) et internationale;

- Assurer la durabilité par la recherche de plus d'autonomie financière locale : à travers (i) le renforcement des contributions de la CRD, (ii) la consolidation des actions Pôle (iii) la diversification des partenariats avec le secteur privé local, (iv) la coopération décentralisée, (v) le plaidoyer pour les transferts provenant de l'Etat (vi) l'accroissement des contributions des ressortissants de la localité, (vii) la prise en compte des cas de force majeure liés aux fortes et perturbations économiques et politiques du pas¹² (viii) œuvrer à harmoniser davantage les modalités d'intervention financière des partenaires;
- Explorer les possibilités de lever de crédits sur des infrastructures à caractère économique (Cf. art 440 Code des Collectivités locales) étudier et exploiter les possibilités de lever des crédits complémentaires pour couvrir le financement d'infrastructures rentables;
- Assurer les dotations FDL des CRD, de manière dégressive, sur la base de critères liés à : (i) la démographie (ii) l'estimation réaliste du PDC réactualisé, (iii) les performances en mobilisation de ressources (iv) la capacité locale d'absorption avec des projets viables;
- Assurer les dotations aux CRD par indexation sur des critères clairs et pertinents ex : démographie, estimation réaliste des besoins (PDC) et degré de performance en matière de génération de revenus, d'initiatives économiques et de capacité d'absorption

Planification participative et gouvernance locale

Dans le cadre d'une **approche nationale** (harmonisation des actions des partenaires) :

- Planifier et mettre rapidement en place des mécanismes visant l'autonomie de fonctionnement des CRD (recrutement de personnel, appui budgétaire, approche faire-faire) ;
- Renforcer la présence de la société civile par la pérennisation et l'institutionnalisation des CDC;
- Travailler avec les partis politiques à favoriser l'entrée des femmes et des jeunes dans les institutions locales de gouvernance

Dans le cadre d'une **approche locale** :

- Appuyer les CDC (formations, appui de proximité);
- Maintien de l'appui technique de proximité aux CRD

Amélioration de la fourniture d'infrastructures socio-économiques

- Poursuivre les réalisations scolaires afin d'étendre le taux de couverture de la carte scolaire;
- Mettre en place des mesures aptes à resserrer le contrôle des chantiers de construction

Valorisation du potentiel économique local

¹² Les variations de l'inflation dans des amplitudes exceptionnelles ont pénalisé à la fois les CRD et les entrepreneurs; la contribution des sociétés minières (0,04%), à travers les CPD, a permis dans certains cas de compenser le manque à gagner des CRD induit par ces cas de force majeure.

- Définir sur la base du dialogue partenariat public privé (DPP) les filières prioritaires et les conditions de maximisation de la chaîne de valeur locale (ex : filière karité, mangue¹³, néré riz ...etc).
- Favoriser la coopération entre les entrepreneurs locaux en approvisionnement, équipement et marchés (co-traitance), et promouvoir le dialogue public privé local (DPP);
- Assurer la mobilisation et le renforcement technique des jeunes ouvriers locaux pour leur implication dans les chantiers voire leur promotion en Groupement de maîtrise d'oeuvre (Cf. expérience GMO FENU/Padmir/Sénégal);
- Appuyer les initiatives de mise en réseau des groupements économiques communautaires pour leur promotion en MPE en facilitant les approvisionnements en intrants, l'accès en commun des débouchés commerciaux lucratifs;
- Inscire les actions de financement du projet dans le SFD et appuyer la promotion de produits micro financiers adaptés aux besoins des MPE locales
- Appuyer les promoteurs locaux de services aux petites entreprises pour accompagner les initiatives privées dans la durabilité et le dialogue partenarial public/privé (DPP). Pour assurer effectivement la durabilité des résultats attendus de ce volet, des mesures correctives transitoires seront nécessaires en particulier, par : (i) l'appui des CRD à l'organisation des entrepreneurs, artisans locaux et à la capacitation technique de la main d'œuvre locale, formée essentiellement de jeunes plus ou moins qualifiés, (ii) l'instauration de commissions économiques parmi les commissions techniques en place dans les CDD , (iii) un partenariat renforcé avec le projet pilote plateforme multifonctionnelle pour la lutte contre la pauvreté pour la remise à niveau des PTF installées avant tout comme sources d'énergie et de stimulation des unités artisanales locales (transformation agroalimentaire, soudure, recharge batterie etc.), (iv) une intervention plus coordonnée de projets et services techniques (surtout agriculture) en faveur des femmes (PADRAS, ADRA etc..) (v) l'appui à une offre de produits financiers adaptés par le SFD (vi) l'alphabétisation plus soutenue des femmes notamment celles membres des groupements.

Développement des partenariats

- Conduire à terme l'expérience Pôle et DEL, en tirer les leçons et en faire la capitalisation;
- Nouer des partenariats stratégiques avec les programmes de décentralisation ainsi qu'avec les projets et structures en charge de la promotion de la MPE;
- Réactiver le partenariat autour de la PTF dans le cadre du nouveau projet pilote PTF PNUD-PREP/UNOPS en vue de rendre opérationnelles les unités déjà installées et en installer de nouvelles;
- Mobiliser les partenaires du SFD pour mettre en relation les entrepreneurs et promoteurs avec les IMF pour une offre durable de produits financiers adaptés aux conditions locales;
- Élargir les opportunités qu'offre la présence des sociétés minières (SAG à Kintinian, SMD à Siguiri, SEMAFO à Kinièro) en matière écologie, sociale et économique;

¹³ S'agissant de la mangue, il est regrettable que le projet n'ait pu appuyer des initiatives de valorisation de ce produit qui inonde la zone avec des pertes considérables constatées.

- Harmoniser à l'échelon national, les quote-parts de contribution des CRD au financement des partenaires;
- Développer un partenariat économique inter CL et aussi aux plans national et international.

Au-delà des recommandations formulées ci haut, la mission souhaite également que le PNUD et le FENU envisage des actions à court terme dans le cadre d'une phase intérimaire d'apportement entre le PDLG et un futur programme dans le secteur. Ces actions consisteraient à :

- consolider et approfondir les actions pôles de développement;
- continuer à soutenir les acteurs locaux par le maintien de l'appui de proximité actuellement en place dans les CRD;
- stimuler et rendre viable le marché des services financiers et non financiers aux entreprises;
- promouvoir le secteur privé local;
- doter les acteurs locaux de nouvelles compétences en matière d'animation économique et de capacité de négociation avec le secteur privé local et extérieur, pour une véritable gouvernance économique locale, génératrice de valeur ajoutée.

Enfin, l'ancrage du DEL dans le volet création de richesses de la SRP devrait pousser le FENU à tisser des liens institutionnels plus soutenus avec les ministères en charge des secteurs productifs comme l'agriculture, la pêche, l'artisanat ou l'industrie et ceux chargés de la promotion de l'entrepreneuriat.

Annexe 1: Termes de référence

Données de référence du programme

Pays: République de Guinée

Numéro du Projet : GUI/99/C01 (FENU)
GUI/2000/001 (PNUD)

Titre du Projet : Programme de Développement Local dans les régions naturelles de Moyenne et Haute Guinée (PDLG)

Agence d'Exécution
du Gouvernement: Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD)

Agences de réalisation: UNOPS, FENU, Programme des Volontaires des Nations Unies

Date d'approbation par le PNUD et le FENU : 15 mai 2000

Date de signature du document de projet : 6 juillet 2000

Date de début des activités en Guinée : Janvier 2001

Durée prévue : Cinq ans.

Budget original prévu :	Total	USD 7.761.335
<i>Dont</i>	<i>FENU</i>	<i>USD 6.350.550</i>
<i>Dont</i>	<i>PNUD</i>	<i>USD 1.410.785</i>

Apports parallèles du Gouvernement équivalents à USD 199.454.

Contributions approuvées au 31 août 2006:		
	FENU	USD 2.725.000
	PNUD	USD 1.610.000

Date de l'évaluation mi-parcours : Juin 2003

Amendement au projet*: Décembre 2004

* Réunion Tripartite acceptant le document « Proposition pour une stratégie de pérennisation du PDLG » proposé par le Conseiller technique régional du FENU, avec pour zone d'intervention définitive les 23 Communautés Rurales de Développement des Préfectures de Kouroussa et Siguiré dans la région naturelle de Haute Guinée.

A. Objectifs de l'évaluation finale

- Aider le Gouvernement de Guinée, les collectivités locales, le FENU et le PNUD à démontrer l'efficacité, l'efficience et la pertinence du PDLG dans l'atteinte des impacts et effets attendus sur les communautés, les institutions ainsi que sur la politique de décentralisation au niveau local et national, et la durabilité des résultats ;
- Analyser le degré d'appropriation des principaux résultats du projet par les collectivités locales (Communautés Rurales de Développement –CRD-), les communautés/la société civile, et les structures gouvernementales impliquées dans le programme.
- Analyser la portée, l'efficacité, la viabilité, la pertinence et la cohérence des innovations introduites par le projet, en particulier les cadres de concertation et l'approche des pôles de développement économique.
- Evaluer le degré de satisfaction des bénéficiaires du projet et leurs attentes concernant les perspectives de promotion de l'économie locale et le rôle attendu des CRD.
- Il est également attendu de la mission qu'elle procède à une revue stratégique de la performance du projet en vue de :
- Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle mesure la remontée des expériences menées au niveau local peut contribuer à l'émergence d'un environnement politique favorable à la décentralisation en Guinée.
- Apprécier le positionnement stratégique du FENU par rapport aux autres partenaires clés opérant en Guinée dans le domaine de la décentralisation, la pertinence de ses partenariats, et les leçons à en tirer ;
- Décrire l'environnement en matière de politique de décentralisation en Guinée en identifiant les lacunes existantes et les défis qui resteraient à relever lors d'une nouvelle programmation.
- Apporter, en fonction des constats et des leçons tirées, des commentaires sur la stratégie d'un nouveau programme telle qu'élaborée dans le Document Conceptuel présenté au Comité d'examen des projets du FENU le 27 juin 2006.

Facteurs intervenant dans la détermination du moment de l'évaluation finale

Le programme a été redimensionné en 2003-2004 avec l'abandon d'une extension géographique sur la Moyenne Guinée (Phase 2 du document de projet) au profit de la recherche d'une plus grande durabilité des résultats, principalement sur le plan institutionnel (« capacité d'absorption »), dans les Communautés Rurales de Développement (CRD) des départements de Kouroussa et Siguiri en Haute Guinée. Ces CRD éprouvaient des difficultés à mobiliser leur contribution au Fonds de développement local, d'où un étalement inévitable des décaissements qui, au vu de la réduction des apports du FENU depuis 2003, justifiait une prolongation du projet au-delà de janvier

2006. Cependant, au vu de la durée de 5 ans fixée initialement pour le programme, une évaluation finale doit nécessairement être conduite au cours de l'année 2006 en vertu des règles et procédures du PNUD et du FENU.

Le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) a retenu la gouvernance comme un des cinq axes d'intervention du SNU en Guinée. Ce document a prévu un appui au processus de décentralisation tout en accompagnant l'enracinement de l'Etat. Le programme de pays du PNUD 2007-2011 a retenu que: « pour créer les conditions favorables à la réussite des programmes de lutte contre la pauvreté, l'objectif visé dans ce domaine est l'amélioration de la gouvernance par la consolidation du processus de décentralisation, le développement des capacités institutionnelles pour une meilleure prestation des services publics à la base, la promotion et la protection des droits des populations et la connaissance et le respect des règles du jeu démocratique ». Il est notamment attendu de l'appui futur du PNUD : une gestion efficiente des collectivités locales par la formation des élus locaux et des autres acteurs de la décentralisation ; des plans de développement locaux (PDL) élaborés, approuvés et mis en œuvre dans 43 collectivités locales; l'accroissement des ressources financières des collectivités; et l'amélioration des prestations de services publics au niveau local.

C'est dans ce cadre que le FENU a élaboré un document conceptuel d'orientation stratégique pour un nouveau programme de développement local en Guinée, qu'il a approuvé le 27 juin 2006 à la condition que les enseignements tirés de l'évaluation finale du PDLG informent le processus de formulation d'un nouveau programme. La participation du FENU à ce dernier, en raison de l'évolution des décisions de la majorité des pays contribuant aux ressources du FENU, ne peut cependant pas être fondée uniquement sur les ressources générales du FENU (core resources), mais doit nécessairement inclure des contributions de tiers confiées au FENU dans le cadre du futur programme et aux fins poursuivies par celui-ci (ou dans le cadre d'un fonds fiduciaire ad hoc incluant un programme de développement local en Guinée). Par conséquent, si le rôle du FENU n'est pas principalement de transférer ses propres ressources dans un nouveau programme, mais d'orienter les ressources domestiques de la Guinée et celles de ses partenaires au développement vers les services publics à la base et la viabilité économique des collectivités locales en assurant la traçabilité des ressources par rapport aux résultats, l'examen, à travers la présente évaluation, de l'efficacité, de l'efficience et de la durabilité du système de financement du développement local mise en œuvre par le PDLG représente une contribution directe aux décisions sur tout nouveau programme, donc sur la continuation de la présence du FENU en Guinée.

B. Profil du programme

La décision du FENU d'appuyer le processus de décentralisation en milieu rural à travers la mise en place d'un instrument de financement décentralisé et l'amélioration des pratiques de planification locale participative fait suite aux discussions entamées entre le Gouvernement et le FENU en 1996. Le Programme de Développement Local dans les régions naturelles de Moyenne et Haute Guinée (PDLG- GUI/99/C01) a été formulé en 1999, suite à la réalisation d'une étude préalable et d'une analyse des conditions et des capacités d'appui à la décentralisation (juillet 1997) et d'une mission d'identification et de programmation multidisciplinaire (août 1998). Par ailleurs, le choix de la zone d'intervention du PDLG dans les régions naturelles de la Moyenne Guinée et de la Haute Guinée reposait sur les résultats de diverses études menées sur la pauvreté en Guinée où ces deux régions apparaissaient comme les plus défavorisées.

Le « Programme de Développement Local dans les régions naturelles de Haute et de Moyenne Guinée », parrainé par le FENU et le PNUD, s'insère au sein des programmes-cadres du Gouvernement et du PNUD liés au Programme National de Développement Humain (PNDH). Il vise à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales par le renforcement des capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des CRD pour que celles-ci puissent mobiliser et utiliser efficacement les ressources disponibles pour répondre le mieux possible aux besoins des populations, notamment dans la fourniture des services de base et l'amélioration des revenus à travers le SAFIC (système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités) et le développement de pôles économiques.

1. Contexte du pays :

Avec une population estimée à 7 millions d'habitants selon le RGPH de 1996 (dont 2 millions de ressortissants à l'étranger), la République de Guinée s'étend sur un territoire de 245.857 km², subdivisé en 4 régions naturelles qui sont : la Guinée Maritime, la Moyenne Guinée (essentiellement le massif du Fouta Djallon), la Haute Guinée et la Guinée Forestière. La population est inégalement répartie entre les régions et l'on note naturellement une certaine polarisation autour des centres urbains et des gros bourgs ruraux.

Au plan de la gouvernance politique, le pays traverse une période d'incertitudes qui rend difficile tout exercice de prévision sur le développement socio économique. Entre l'opposition qui demande la mise en place d'un gouvernement de transition et la mouvance présidentielle qui prône plutôt la nécessité d'un consensus autour de l'organisation des futures consultations électorales pour le renouvellement du Parlement en 2007, le dialogue politique n'a pas connu de progrès dans la période récente. Les problèmes ont été amplifiés par les conséquences négatives des conflits armés dans les pays limitrophes de la Guinée (Sierra Léone, Liberia et Côte d'Ivoire) sur la sécurité des populations.

Au plan économique, les quatre dernières années sont marquées en Guinée par une détérioration des équilibres macroéconomiques. L'évolution du taux d'inflation sur la période (de 6,1% en 2002 à 27,6% en 2004) et les restrictions budgétaires pèsent négativement sur les conditions de vie des populations. S'il est vrai que l'environnement international a globalement enregistré un « léger mieux » pour les pays pauvres, il n'en reste pas moins qu'il fallait disposer d'une structure économique suffisamment articulée pour en bénéficier. Comme on pouvait s'y attendre pour la Guinée qui a perdu sa compétitivité depuis fort longtemps, même dans des domaines où elle disposait naturellement d'avantages comparatifs (café, cacao, ananas, bananes, produits de la pêche, etc.), les gains à tirer d'un redressement du prix des matières premières se sont révélés insignifiants devant la soudaine et violente flambée des produits qu'importe le pays notamment les hydrocarbures et le riz.

Au plan interne, les carences qui perdurent dans la fourniture d'eau, d'électricité et dans l'approvisionnement en ciment ont eu des effets très négatifs sur l'économie. Le secteur informel, dont, en plus de son rôle de stabilisation sociale, on estime l'apport à 50% du PIB, a été particulièrement désorganisé. La croissance économique n'a été que de 2,6% contre 4,6% prévus, en dessous de la moyenne réalisée par les pays du continent (environ 5%). D'un taux moyen de croissance de l'ordre de 4,5% dans la décennie 90, le pays est passé entre 2000 et 2004 à un taux moyen de l'ordre de 2,5%. Ce dernier reste insuffisant pour garantir la réalisation des objectifs

inscrits dans la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, l'objectif que s'était fixé le gouvernement dans l'élaboration de ce programme étant de réaliser une "croissance moyenne annuelle de 5,2% à moyen terme (2002–2004) et d'atteindre un taux de 10% par an à l'horizon" 2010¹.

2. Présentation du programme :

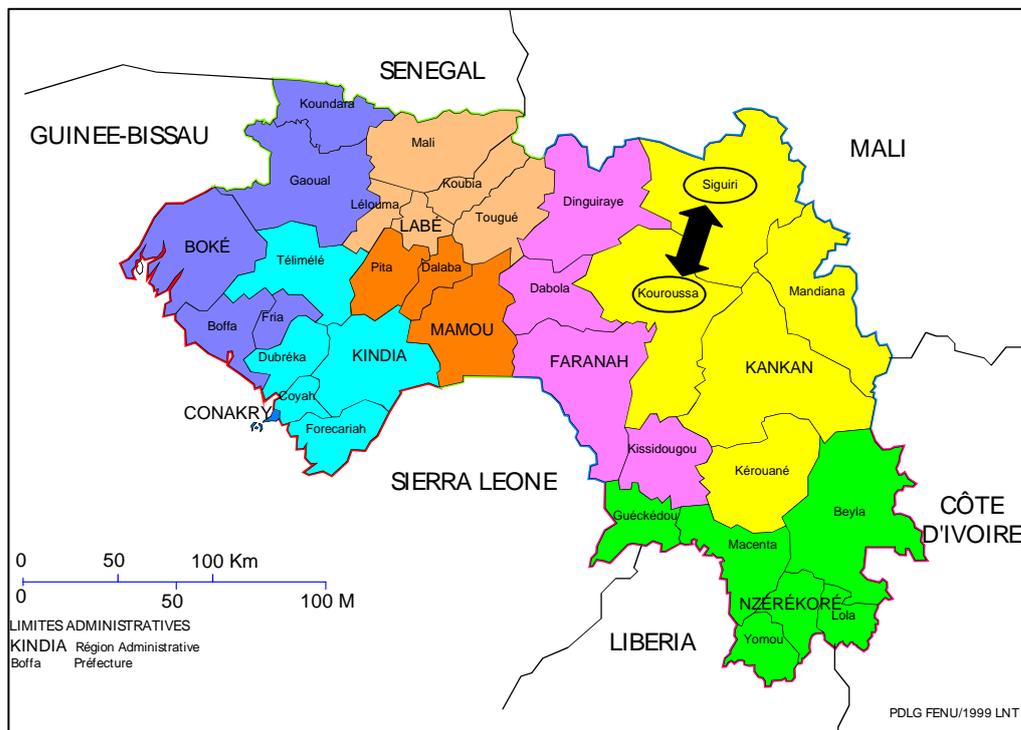
Le PDLG a pour objectif de développement l'amélioration durable des modes et des moyens d'existence des populations rurales pauvres de Moyenne et Haute Guinée et a pour but de démontrer qu'une dévolution aux collectivités locales de base (les CRD) de la responsabilité de fourniture d'infrastructures et de services d'intérêt local, accompagnée d'un effort parallèle de dévolution de ressources et de renforcement des capacités de ces CRD, se traduit par des actions de développement mieux adaptées à la demande réelle des populations et plus efficaces.

Du point de vue de sa conception stratégique, le PDLG se veut un processus de mise en relation des acteurs locaux autour de leurs initiatives de développement. Pour ce faire, le PDLG a été organisé autour de cinq (5) outils : Le Processus de Planification Local (PPL), le Fonds de Développement Local (FDL), les Cadres de Concertation Locale (CCL), le Dispositif d'Appui Conseil (DAC) et le suivi évaluation.

En raison des effets de la diminution marquée des contributions volontaires annuelles aux ressources du FENU au niveau mondial, le PDLG a dû renoncer à l'extension dans la région naturelle de la Moyenne Guinée, une deuxième phase prévue par le document de projet. En définitive, ses interventions se concentrent sur deux préfectures de la région de Kankan. Jusqu'à aujourd'hui, le PDLG a couvert 182 districts répartis dans 23 CRD, à savoir 11 CRD dans la préfecture de Kouroussa et 12 CRD dans celle de Siguiri pour une population totale estimée à 341.175 habitants dont 52 % de femmes.

¹ DSRP / MEF, Janvier 2002, page 48.

Carte 1 : Localisation des préfectures de Siguiri et de Kouroussa



3. Objectifs de développement, objectifs immédiats et résultats attendus du projet

OBJECTIFS ET RESULTATS	INDICATEURS
<p>a.</p> <p>OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT</p> <ul style="list-style-type: none"> Amélioration durable des modes et des moyens d'existence des populations rurales pauvres de Moyenne et Haute Guinée 	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs de couverture nominale de services pour les régions de Moyenne et Haute Guinée Santé, Education et eau potable Indicateurs scolaires <ul style="list-style-type: none"> Nb enfants/classe Tx brut de scolarisation Ratio filles/garçons Tx redoublement

OBJECTIFS ET RESULTATS	INDICATEURS
<p>RESULTATS</p> <p>R1</p> <p>Des mécanismes décentralisés appropriés d'affectation et de gestion de budgets permettant aux organismes des CRD (et inter-CRD) de gérer leurs investissements en infrastructures sont conçus et introduits</p>	<ul style="list-style-type: none"> % des élus communaux qui maîtrisent leurs rôles et responsabilités dans le cadre du fonctionnement décentralisé des CRD % des CRD qui ont une structure de gestion administrative et financière adapté à leur taille % d'augmentation des recettes collectées par les CRD Degré de fonctionnalité du FDL <ul style="list-style-type: none"> Cadre est défini Manuel/guide de fonctionnement Organes sont en place

<p>R2 Des mécanismes de planification et de programmation, basés sur les principes de la bonne gouvernance, sont développés et institutionnalisés au sein des CRD participantes au programme</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Degré de maîtrise de la préparation de plans de développement dans un cadre participatif • % du plan de développement réalisé suivant des critères • Plan sommaire • Plan avec analyse des contraintes et des ressources • Plan actualisé • Nb de projets réalisés à l'intérieur du plan.
<p>R3 Une amélioration de la fourniture d'infrastructures et services socio-économiques adaptés aux besoins des populations (ou : répondant aux compétences des structures locales de gouvernement), est réalisée par les autorités des CRD sur une base durable</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de couverture nominale pour les services • Taux de fréquentation des services • Taux de satisfaction des populations pour les services renforcés
<p>R4 Les potentialités économiques locales sont valorisées par des mesures et des initiatives gérées par les organes des CRD (et inter-CRD) qui améliorent la productivité des activités et des revenus locaux, tout en allégeant la pression sur les ressources naturelles renouvelables et en mettant en place des systèmes de gestion durables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nb de micro-projets qui répondent aux critères du FDL • Nb de micro-projets soumis par les groupements de femmes • Taux d'exécution par rapport aux prévisions
<p>R5 L'information concernant la démarche et les approches du projet est collectée, analysée et capitalisée en collaboration avec les CRD/actionnaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre de suivi et l'étude de référence sont réalisés suivant l'échéancier et sont adaptés aux besoins. • Production du manuel de procédures et sa mise à jour suivant l'échéancier • % rapports produits selon l'échéancier et diffusés • Nb de réunions avec les partenaires et inter-CRD sur l'approche du projet.

C. Cadre et objet de l'évaluation

1. L'atteinte des résultats

1.1 Evaluation de la performance globale

1.1.1. Quelle est la performance du projet en termes d'atteinte des résultats escomptés (avec référence aux indicateurs du cadre logique et aux cibles des plans de travail annuels) , de mise à disposition des intrants et d'accomplissement des activités prévues (analysées par « Résultats »/« Produit » - output) ?

1.1.2. Compte-tenu de l'atteinte des résultats (Résultats–Outputs), en rapport avec les ressources mises à disposition et les activités effectives, quels sont les signes et preuves que le programme a atteint ou atteindra très probablement ses objectifs immédiats et aura ainsi contribué à l'objectif de

développement ? Concernant l'objectif de développement (une amélioration durable des modes et des moyens d'existence des populations rurales pauvres de Moyenne et Haute Guinée):

- Quelles sont les améliorations quantifiables du point de vue des bénéficiaires ? Aussi embryonnaire que soit le mécanisme de financement mis en place à travers le Fonds de développement local, accorde-t-il une importance aux résultats sectoriels atteints, tels qu'augmentation du taux de scolarisation primaire, amélioration de l'accès à l'eau, diminution de la morbidité, etc. ?
- Quel pourcentage de la population utilise des infrastructures et services de base mis à leur disposition par le projet? (analyse sommaire par type d'infrastructure, secteur, domaine d'intervention, et désagrégation des données par statuts socio-économiques/sexo-spécifique/).
- Est-ce que l'accès aux services et infrastructures locales est égal et équitable? Est-ce qu'il y a des contraintes d'accès au niveau des bénéficiaires ou certains groupes marginalisés (p. ex. cotisation / contributions financières pour l'utilisation des infrastructures etc.)
- Les segments de la population plus vulnérables ont-ils bénéficié des investissements ? Est-ce que ces investissements ont réduit la vulnérabilité des bénéficiaires?

1.1.3 Apprécier la performance de ce programme par rapport aux indicateurs du Cadre de référence stratégique du FENU : niveau général et niveau programme (Assess performance with regard to high-level and programme-level outcome indicators in the SRF)

1.1.4. Les résultats présentés dans les rapports de suivi du FENU (notamment MIS) sont-ils validés par les constats faits par la mission d'évaluation finale ? Analyser les divergences éventuelles entre ces données et jugements. (Are the results reported through programme monitoring/MIS validated by evaluative evidence ? Analyse any discrepancies.)

1.1.5 Quelles ont été l'efficience et l'efficacité du projet pour chaque Résultat-Output attendu? Quelle en est la qualité ?

1.1.6 Quelles ont été l'efficience et l'efficacité de la stratégie déployée (rapport coût-bénéfice, « value for money ») par rapport à d'autres stratégies ou approches poursuivies par le Gouvernement, d'autres partenaires au développement ou d'autres catégories d'acteurs en vue d'atteindre les mêmes résultats ou effets ? A-t-on observé des impacts négatifs résultant des activités du programme et/ou de ses résultats ?

1.1.7 Quel est le degré de satisfaction des diverses parties prenantes vis-à-vis du programme et des résultats atteints ? Notamment:

- Comment le PDLG est-il perçu par les femmes, les jeunes, les éleveurs, etc. ? Quel est le niveau de leur satisfaction avec les acquis du PDLG ?
- Comment le PDLG est-il perçu par l'administration au niveau des régions de Siguiri et Kouroussa, et au niveau national par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation?
- Quelle est la perception du PDLG par les autres partenaires de développement (bailleurs de fonds) en termes de sa valeur ajoutée par rapport aux autres approches du développement local ?
- Comment le PDLG est-il perçu par les acteurs de la société civile ?

- Comment les élus de communes situées hors de la zone (Kouroussa et Siguiri) du PDLG perçoivent-ils le programme?

1.1. 8 Les recommandations de l'évaluation à mi-parcours qui ont été acceptées par le FENU ont-elles été mises en œuvre ? Comment cela a-t-il affecté la performance, la pertinence et la gestion du programme ?

1.1.9 Rappel : en plus des questions ci-dessus, l'évaluation de la performance générale du projet inclut les dimensions suivantes, tirées du Final Evaluation Template :

« Evaluate any other critical issues relating to results achievement (for example, time and cost effectiveness of infrastructure delivery, quality of infrastructure, operations and maintenance, provision for recurrent costs, quality of participation in different phases of planning and infrastructure delivery, linkages between investment planning and budgeting and from local to regional/national planning frameworks, contribution of the programme to co-ordinated multi-sectoral planning, local resource mobilisation, local governance culture and accountability, etc.) »

Toutes ces dimensions sont présentes dans les diverses sections de ces termes de référence, mais avec le risque que leur énoncé soit trop restrictif en raison du contexte, d'où ce rappel.

1.2 Evaluation des pratiques innovantes introduites par le programme

En référence directe à la Section 4 ci-dessous (Positionnement du FENU et partenariats), dans le sens du potentiel de répliquabilité et de généralisation des résultats locaux à l'échelle nationale, ainsi qu'à la Partie A ci-dessus, la mission d'évaluation examinera plus particulièrement les deux expériences suivantes :

1.2.1 Les cadres de concertation mis en place autour de l'institution « Communauté Rurale de Développement » :

- Cadres de concertation : Comités de Développement de District (CDD), Comités de Développement Communautaires (CDC), Forum des CRD et Comités de Financement Local (CFL), mis en place dans la phase de démarrage du PDLG. Compte-tenu des retards dans l'organisation d'élections locales dans les CRD et des problèmes de leadership qui se sont posés pour cette raison, ces comités ont crédibilisé les CRD vis-à-vis de la société civile et apporté, dans l'accomplissement des tâches de ces CRD, des compétences locales qui n'auraient pas peut-être pas été trouvées par un autre moyen.
- Comités préfectoraux de développement au cours de la dernière phase du programme, permettant d'assurer une programmation en investissements socio-collectifs d'un pourcentage de la taxe minière rétrocédée aux CRD.

Cette double expérience sera analysée d'une part sous l'angle des constats de la mission quant à la durabilité apparente des cadres de concertation, et d'autre part sous celui de la possibilité et de l'opportunité de généraliser et d'institutionnaliser à l'échelle nationale ces pratiques d'interface entre société civile, collectivités locales et structures locales du Gouvernement central.

Les paramètres généraux de cette analyse sont suggérés ci-dessous :

- Les activités pilotes ont-elles donné lieu à une nouvelle réglementation, ont-elles influencé la formulation d'une politique de décentralisation ou sa mise en application ?
- Quelle est la qualité de l'approche participative adoptée par le projet (nature, qualité et niveau de la participation des acteurs locaux – en particulier les représentants de la société civile et des autres catégories d'acteurs du milieu), surtout dans des perspectives d'appropriation et de pérennité?
- Quels ont été les problèmes majeurs rencontrés par les autorités locales et les communautés par la systématisation du processus participatif introduit par le projet ?
- Quelle est la tendance en terme de participation effective au niveau des collectivités locales et à diverses étapes du cycle des dépenses publiques locales?
- Est-ce que le système local de planification et budgétisation tient en compte une harmonisation avec les exigences d'une planification nationale et régionale ?
- Est-ce que la démarche de la planification locale est cohérente avec les politiques sectorielles en matière d'éducation, santé, eau potable, etc., et les actions réalisées au niveau des CRD avec le FDL ?
- Quel est l'impact du PDLG sur le renforcement de la capacité des autorités locales élues ? Est-ce qu'il y a des systèmes appropriés et institutionnalisés qui assurent un renforcement des autorités locales à long terme?
- Quel est le niveau d'institutionnalisation des pratiques de bonne gouvernance et leur application (participation, transparence, équité) ?
- Est-ce qu'il y a des changements majeurs dans les rapports entre les autorités locales et les populations, et la perception des populations vis-à-vis des autorités locales ? Est-ce qu'il y a des changements en termes de la culture de dialogue, respect de l'équité etc. Quels sont les effets et impacts de ces changements ?
- Est-ce qu'il y a un changement du statut des femmes et des groupes traditionnellement marginalisés ? Ou y a-t-il eu des exclusions sociales (y compris basées sur le genre)
- Quel est le degré de satisfaction des CRD partenaires du programme et de la population quant aux nouveaux systèmes et mécanismes de gouvernance locale introduits par le PDLG ?

1.2.2 L'expérience dite des « pôles de développement économiques » dans la dernière phase du projet, à savoir :

- Identification de « zones pilotes » de l'économie locale dont les sphères d'actions ne correspondent pas nécessairement aux limites territoriales actuelles, soit des préfectures, soit des CRD, sur la base d'une analyse financière et institutionnelle de la viabilité des collectivités locales, dans une double perspective de fiscalité locale et de « redressement » par un développement économique local appuyé sur la collaboration entre CRD.
- Mécanismes d'investissements et de gestion mise en place suite à cette phase d'identification.
- Potentiel de généralisation au plan national de cette méthodologie et des leçons tirées de cette expérience, en particulier pour la conception d'un système de fiscalité locale et d'une approche pratique des différents niveaux de collectivités locales et d'intercommunalité.

Les paramètres de cette analyse sont suggérés ci-dessous :

- Quelles sont la pertinence, l'efficacité et la viabilité de l'approche, la démarche et les outils préconisés par le PDLG pour l'accroissement des ressources internes des collectivités couvertes en vue de la dynamisation des économies locales à Siguiri et Kouroussa?
- Quel a été le degré de participation des élus locaux, des représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile dans la production, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des outils de dynamisation des économies locales ?
- Quel est le niveau de maîtrise et d'appropriation de cette démarche et des outils par les acteurs du milieu ?
- Quel a été l'impact de ces outils et démarche sur la mobilisation des ressources locales pour et par les CRD, et y a-t-il déjà des effets observables sur les économies locales?
- Quels types d'investissements ont été réalisés par commune, et quels impacts quantitatifs et qualitatifs ont été réalisés pour renforcer la production locale et les revenus des ménages (combien de bénéficiaires?).
- Est-ce que ces investissements répondent aux besoins identifiés au niveau des différentes communes ? Est-ce que ces investissements ont atteint une masse critique susceptible d'avoir un réel effet catalyseur sur l'environnement économique local ?

En outre, pour l'arrivée de la mission d'évaluation en Guinée, il sera demandé à l'équipe du projet de mettre à disposition tout « bilan » des activités génératrices de revenus (co)financées par le Fonds de Développement Local à travers les CRD depuis le début du programme, ainsi que les apports à ces activités réalisées dans le cadre d'autres partenariats, tels que les plateformes multifonctionnelles, etc...

La mission d'évaluation n'est pas responsable de la qualité/exhaustivité de ce bilan, mais s'efforcera de déterminer si un lien existe entre ces activités et la démarche de développement économique local entreprise dans le cadre des « pôles de développement », comme, par exemple, un effet cumulatif, un meilleur accès des groupements de producteurs aux marchés locaux/régionaux, etc...

Enfin, les contraintes et opportunités d'accès aux services financiers (banques primaires et institutions de micro-finance) seront traités comme un paramètre d'analyse des facteurs du développement économique local.

1.1.3 Nonobstant l'obligation de traiter des deux expériences ci-dessus, la mission d'évaluation conservera la faculté de juger du caractère innovant ou non de toute pratique développée dans le cadre du PDLG, y compris le logiciel de monitoring MIS du FENU auquel le Gouvernement s'est intéressé pour suivre la performance des collectivités locales, et par conséquent de déterminer si des innovations porteuses de répliquabilité et d'impact sur les politiques nationales existent bel et bien, et si oui, quelles sont parmi elles les plus significatives.

2. La durabilité des résultats

2.1 Quelle est la probabilité que les résultats du programme seront durables à plus long terme, indépendamment d'une assistance externe spécialement dédiée à les entretenir, en termes de :

- systèmes (de planification, financement, etc...) pilotés
- institutions et capacités renforcées

- culture de gouvernance locale
- circuit de financement
- infrastructures et services livrés, par exemple:
 - niveau de fonctionnalité et durabilité (qualité de l'infrastructure au niveau physique et qualité du service rendu) des investissements consentis dans le cadre du Fonds de développement local
 - degré d'entretien et de maintenance des investissements et des services de base (coûts récurrents de l'utilisation et la maintenance des infrastructures, le matériel, le personnel, les responsabilités, les formations, etc)
 - impacts / effets sur les modes et les moyens d'existence de la population locale ?

2.2 Y a-t-il des ressources financières suffisantes (au niveau du Gouvernement et/ou des partenaires au développement) pour soutenir la continuation des nouvelles pratiques introduites dans la zone-pilote, et l'adoption ou la reproduction à plus grande échelle du « modèle » piloté par le PDLG ?

2.3 La stratégie de sortie de projet et/ou de poursuite de l'assistance du FENU, du PNUD et éventuellement d'autres partenaires est-elle adéquate par rapport à la promotion d'une certaine durabilité du processus engagé par le présent programme ?

3. Facteurs déterminant la réussite du programme

3.1. Facteurs externes

- L'environnement politique a-t-il eu des conséquences sur les performances du projet et des CRD?
- L'environnement politique reste-t-il propice à la réplification des leçons tirées du projet ?
- Les suppositions critiques du documents de projet, de l'amendement adopté par consensus à la réunion tripartite de décembre 2004, ainsi que de leurs cadres logiques sont-elles encore pertinentes ?

3.2. Facteurs liés à la mise en oeuvre

3.2.1 En amont de la mise en œuvre : pertinence de la conception du programme au vu des résultats de sa mise en œuvre.

- Qualité du concept / de la raison d'être du projet / du cadre logique: sont-ils pertinents pour l'atteinte des objectifs attendus, étant donné le contexte local, régional et national de développement ?
- Les cadres logiques, les indicateurs de performance, les données de la situation de référence, si elles existent, et le système de suivi (MIS du FENU, dont le PDLG a été l'une des premières cibles en Afrique de l'Ouest), ont-ils fourni une base suffisante et efficace pour le suivi et l'évaluation de la performance ?
- Le projet a-t-il été bien conçu et s'insère-t-il dans le cadre des stratégies nationales telles que la stratégie de réduction de la pauvreté, la politique nationale de décentralisation et de développement local, et le cadre de la planification au niveau du système de l'ONU (CCA, UNDAF, matrice de résultats)?

- Pertinence, clarté et réalisme de l'objectif immédiat, des résultats attendus et de la stratégie de mise en œuvre tels que stipulés dans le document de projet et son amendement, et d'autres modifications éventuellement apportées en cours de mise en œuvre du projet.
- Une approche « genre » a-t-elle été bien prise en compte lors de la conception du projet ?

3.2.2 Montages institutionnels de la mise en oeuvre du programme:

- Pertinence et/ou dysfonctionnement des montages institutionnels (rôles et responsabilités des parties) établis ?
- Qualité intrinsèque du Manuel de Procédures du PDLG et efficacité/efficience de son utilisation.

3.2.3 Gestion du programme :

- Efficacité dans la gestion et la mise en œuvre.
- Est-ce que la gestion du programme est axée sur l'atteinte des résultats ? Peut-elle considérée comme innovatrice ?
- Efficacité dans la gestion des ressources humaines et financières ?
- Existe-t-il des goulets d'étranglement au niveau des déboursements entre le FENU, le PNUD, l'équipe d'appui et les autorités locales ? A-t-on connu des retards importants dans la mise à disposition des fonds par les différentes parties? Si oui, quel en a été l'impact ?
- Est-ce que les systèmes de gestion, de suivi évaluation et de reportage sont utilisés comme des outils d'appui de gestion pour assurer l'efficacité de la mise en oeuvre du projet et pour établir une base objective d'évaluation de la performance du projet?
- Y a-t-il au sein de l'équipe d'appui au programme, dans les services gouvernementaux ou ailleurs, des éléments relatifs à la situation avant-projet en qualité et en quantité suffisante pour mesurer les effets attribuables aux interventions du projet dans la phase actuelle de fin du financement?
- Le nouveau cadre logique de la « Proposition pour une stratégie de pérennisation du PDLG » a-t-il pu être utilisé par l'équipe d'appui comme outil de suivi en 2005 et 2006 ?
- Au-delà de la question 1.1.9 ci-dessus, les recommandations agréées de l'évaluation à mi-parcours ont-elle eu un effet sur le mode de gestion du programme, et par là sur l'atteinte des résultats ?

3.2.4 Appui technique du FENU et du PNUD : Qualité, pertinence et disponibilité de l'appui technique, selon les besoins exprimés par les acteurs principaux de la mise en œuvre du programme, et son impact sur le déroulement des activités et l'atteinte des résultats.

3.2.5 Autres facteurs identifiés par la mission qui affectent la performance de l'équipe d'appui au programme dans l'atteinte des objectifs et résultats escomptés.

4. Positionnement stratégique du FENU et partenariats

Evaluer les changements significatifs (positifs ou autres) intervenus au plan national en matière de décentralisation et de développement local pendant la période d'exécution du programme et la contribution de celui-ci à ces changements : les résultats du PDLG ont-ils affecté de façon critique

la mise en oeuvre de la décentralisation en Guinée ? De quelle valeur ajoutée et de quelle importance en termes de politiques de développement peut-on créditer le PDLG dans ce domaine ?

- Les avantages comparatifs du FENU, relatifs à son mandat d'investissement dans les pays les moins avancés, mais aussi à son approche du développement local et aux méthodologies qu'il met en oeuvre, lui confèrent-ils un rôle particulier vis-à-vis :
- des efforts du PNUD et d'autres partenaires au développement (agences ONU, bailleurs de fonds, Gouvernement) dans les mêmes domaines de la décentralisation et du développement local ?
- de la mise en oeuvre des priorités nationales reflétées dans le cadre des stratégies nationales pour le développement ? Des obstacles critiques à surmonter pour cette mise en oeuvre ?
- Quelles sont les principales caractéristiques du « modèle PDLG » pour le développement local dans ses aspects de gouvernance, de création de capacités et de livraison de services aux populations ? Le modèle est-il novateur ? Qu'est ce qui le distingue des autres modèles mis en oeuvre dans le pays ?
- Quelle interaction existe-t-il entre le PDLG et les autres projets intervenant dans des zones contiguës ou similaires ? En outre (ou à défaut), une telle interaction existe-t-elle au niveau national entre le groupe PNUD et fonds associés, le système des Nations Unies et les autres bailleurs de fonds de la Guinée quant au dialogue avec le Gouvernement sur le développement local et les institutions qui permettent de mettre en oeuvre et d'entretenir ce dernier ?
- Si dans ce cadre l'expérience du PDLG peut avoir valeur d'exemple, où l'usage des ressources du PNUD et du FENU peut-il avoir un effet démultiplicateur en orientant les ressources domestiques et les apports des donateurs vers le développement local et les services publics de proximité ? Est-ce fonction des besoins particuliers des différentes régions du pays et de l'attention qu'ils suscitent chez les partenaires au développement, ou plutôt une question de « décentralisation sectorielle », pour atteindre des objectifs nationaux de santé, éducation, infrastructures de base, etc... ? Où les co-financements par d'autres donateurs d'une future intervention du PNUD et du FENU sont-ils le plus susceptibles de reproduire et de pérenniser les acquis du PDLG : au niveau du système de financement, au niveau d'une « couverture » régionale, au niveau des institutions locales, etc...

5. Perspectives pour l'avenir immédiat

Analyser la vision, les stratégies et les propositions concernant un désengagement ou une continuation d'une programmation du FENU, aux côtés du PNUD, dans le pays. Quels sont les constats et leçons tirées de l'évaluation finale du PDLG qui devraient influencer toute décision sur le rôle futur du FENU et de ses partenaires ?

Annexe 2: Cadre logique du programme

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS VERIFIABLES	OBJECTIVEMENT	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
<p>OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT :</p> <ul style="list-style-type: none"> Amélioration durable des modes et des moyens d'existence des populations rurales pauvres de Moyenne et Haute Guinée 	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs de couverture nominale de services pour les régions de Moyenne et Haute Guinée Santé, Éducation et eau potable Indicateurs scolaires Nb enfants/classe, Tx brut de scolarisation, Ratio filles/garçons, Tx redoublement 		<ul style="list-style-type: none"> Études sectorielles réalisées par les Bailleurs de fonds 	
<p>Objectif immédiat :</p> <ul style="list-style-type: none"> Promotion d'un développement économique et social durable et participatif géré par les structures locales décentralisées (CRD). 	<ul style="list-style-type: none"> % de satisfaction des populations des Districts/ Villages concernant : le choix des priorités de développement la gestion financière de la CRD la mise en œuvre des projets les services offerts aux populations % de femmes et de jeunes impliqués dans les organes de prises de décisions Nb de groupement et organisations diverses qui participent à la gestion et à la mise en œuvre du développement dans les Districts/Villages 		<ul style="list-style-type: none"> Enquêtes participatives Enquêtes légères 	<ul style="list-style-type: none"> La volonté politique de poursuivre le processus de réformes administratives et de décentralisation. Une réforme de la fiscalité qui se traduit par L'augmentation des transferts fiscaux nets en faveurs des CRD. L'État met en application les textes existants sur la décentralisation et s'assure que le personnel de la structure de pouvoir déconcentré adapte son fonctionnement à l'esprit de la décentralisation

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS VERIFIABLES	OBJECTIVEMENT	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
<p><u>RÉSULTATS</u> R1 Des mécanismes décentralisés appropriés d'affectation et de gestion de budgets permettant aux organes des CRD [et inter-CRD] de gérer leurs investissements en infrastructures sont conçus et introduits</p>	<ul style="list-style-type: none"> • % des élus communaux qui maîtrisent leurs rôles et responsabilité dans le cadre du fonctionnement décentralisé des CRD • % des CRD qui ont une structure de gestion administrative et financière opérationnelle suivant des critères de performances adaptés à la taille • % d'augmentation des recettes collectées par les CRD • Degré de fonctionnalité du FDL • Cadre est défini • Manuel / Guide de fonctionnement • Organes sont en place 		<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes légères 	<ul style="list-style-type: none"> • Des élections sont réalisées pour renouveler les élus des CRD en poste depuis 1992 (sur des mandats de 4 ans) • L'état comble les postes vacants dans les CRD. • L'État précise/clarifie les rôles des sous-préfets et des CRD
<p>R2 Des mécanismes de planification et de programmation, basés sur les principes de la bonne gouvernance, sont développés et institutionnalisés au sein des CRD participantes au programme</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Degré de maîtrise de la préparation de Plan de développement dans un cadre participatif • % du Plan de développement réalisé suivant des critères • Plan sommaire • Plan avec analyse des contraintes et des ressources • Plan actualisé • Nb de projets réalisés à l'intérieur du Plan 		<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes légères 	<ul style="list-style-type: none"> • La disponibilité des cadres techniques pour réaliser les PDL. La volonté / capacité à s'intégrer à une démarche participative dans l'esprit de la décentralisation. • La disponibilité de cadres du MASPFE (promotion féminine) pour une intégration fonctionnelle de la dimension genre et développement dans la planification du développement et l'appui aux groupements.

DESCRIPTION SOMMAIRE	INDICATEURS VERIFIABLES	OBJECTIVEMENT	MOYENS DE VERIFICATION	SUPPOSITIONS CRITIQUES
<p>R3 Une amélioration de la fourniture d'infrastructures et services socio-économiques adaptés aux besoins des populations (ou: répondant aux priorités locales) et correspondant aux compétences des structures locales de gouvernement, est réalisée par les autorités des CRD sur une base durable</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de couverture nominale pour les services • Taux de fréquentation des Services • Taux de satisfaction des populations pour les services renforcés 		<ul style="list-style-type: none"> • Rapports de l'administration • Enquêtes légères • Enquêtes participatives 	<ul style="list-style-type: none"> • L'État respecte ses engagements et affecte le personnel enseignant et sanitaire • Le fonctionnement des centres de santé dans le cadre de l'Initiative de Bamako est clarifié et des mesures transparentes mises en place • La disponibilité des services techniques préfectoraux est assurée rapidement et gratuitement aux CRD
<p>R4 Les potentialités économiques locales sont valorisées par des mesures et des initiatives gérées par les organes des CRD (et inter-CRD) qui améliorent la productivité des activités et les revenus locaux, tout en allégeant la pression sur les ressources naturelles renouvelables et en mettant en place des systèmes de gestion durables».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nb de micro-projets qui répondent aux critères du FDL • Nb de micro-projets soumis par les groupement de femmes • Tx d'exécution par rapport aux prévisions 		<ul style="list-style-type: none"> • Rapports internes • Enquête légères et rapports internes 	<ul style="list-style-type: none"> • La volonté des élus locaux d'intégrer la dimension GRN dans leurs priorités • Le crédit, les Intrants agricoles et les équipements nécessaires disponibles localement.
<p>R5 L'information concernant la démarche et les approches du projet est collectée, analysée et capitalisée en collaboration avec les CRD / actionnaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre de suivi et l'études de référence sont réalisés suivant l'échéancier et sont adaptés aux besoins • Production du manuel de procédures et sa mise à jour suivant l'échéancier • % Rapports produits suivant l'échéancier et diffusés • Nb de réunion avec les partenaires et inter-CRD sur l'approche du projet 		<ul style="list-style-type: none"> • Rapports internes • Enquête légère 	<ul style="list-style-type: none"> • L'intérêt des décideurs pour les résultats et les leçons que tire le projet en matière de décentralisation.

Annexe 3: Programme de la mission

Programme de développement local dans les régions naturelles de la Haute et Moyenne Guinée (PDGL)

Évaluation finale Programme de la mission

Date	Activité	Personnes rencontrées
Lundi, 23 avril <ul style="list-style-type: none">• 9H00• 14H00	<ul style="list-style-type: none">• Prise de contact équipe FENU• Travail individuel	M. Carlos Barry Mme Haratou Barry Mme Keita, spécialiste S/E Équipe évaluation
Mardi, 24 avril <ul style="list-style-type: none">• 9H00• 12H00• 15H00	<ul style="list-style-type: none">• Préparation de la mission• Rencontre PNUD• Revue des rapports MIS et S/E	Équipe évaluation M. Ibrahima K Djibo, représentant résident adjoint M Carlos Barry Mme Keita
Mercredi, 25 avril <ul style="list-style-type: none">• 10H00• 10H30• 14H00	<ul style="list-style-type: none">• Rencontre MIS• Rencontre DND• Travail équipe	M. Bailo Diallo, Secrétaire général Dr Yamori Condé, directeur Cheick Souleymane Diaby, Section coopération/décentralisation Mamadou Adama Camarra, DFL Fafa N'Bira Nane, Section S/E Oumar Chérif, DRCA Équipe d'évaluation
Jeudi, 26 avril <ul style="list-style-type: none">• 11H00• 16H00• 17H00	<ul style="list-style-type: none">• Rencontre Directeur AFD• Rencontre ADF• Rencontre UE	M. Frédéric Guillaume Chargé de mission Alpha Oumar Diallo, représentant pays M José Puig Vara, conseiller économique M. Egide Kalima, chargé de programme
Date	Activité	Personnes rencontrées
Vendredi, 27 avril	<ul style="list-style-type: none">• Déplacement sur	Équipe d'évaluation

	Kankan		
Samedi, 28 avril	<ul style="list-style-type: none"> • 10H00 • 11H00 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre PACV • Rencontre équipe CAT 	
Dimanche, 29 avril	<ul style="list-style-type: none"> • 10H00 	<ul style="list-style-type: none"> • Ateliers participatifs et visite des réalisations CRD de Kiniero 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil communautaire, Comités, groupements et associations opérateurs privés
Lundi, 30 avril	<ul style="list-style-type: none"> • 8H00 • 9H00 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre Gouvernorat de la région de Kankan • Ateliers participatifs et visite des réalisations CRD de Baro 	<ul style="list-style-type: none"> • Secrétaire général, secrétaire administratif, responsable des communications • Conseil communautaire, Comités, groupements et associations opérateurs privés
Mardi, 1 mai	<ul style="list-style-type: none"> • 10H00 • 11H00 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre Préfecture du Kouroussa • Ateliers participatifs et visite des réalisations CRD de Koumana 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables des services préfectoraux et déconcentrés • Conseil communautaire, Comités, groupements et associations opérateurs privés
Mercredi, 2 mai	<ul style="list-style-type: none"> • 9H00 	<ul style="list-style-type: none"> • Séance de travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Équipe d'évaluation

Annexe 4: Canevas d'entrevue

Rencontre avec les autorités de tutelle MIS/DND

Canevas d'entrevue

1. Contexte politique et évolution du processus de décentralisation

- Est-ce que l'environnement politique national a eu des impacts sur la planification et la conduite du projet ?
- Si oui, ont-ils été majeurs ? modérés ? ou mineurs ?
- Est-ce que votre ministère a pris des dispositions pour atténuer ces impacts ? Lesquelles ?
- L'environnement politique reste-t-il propice à la pérennisation des acquis du projet ?
- Si non, comment en atténuer les effets ?
- Jugez-vous que la décentralisation ait évolué positivement ou négativement depuis le démarrage du projet ?
- Qu'est-ce qui explique le récent changement de dénomination du ministère ?
- La nouvelle structure et les nouvelles missions du MIS vont-ils à l'encontre du processus de décentralisation ?
- Est-ce que le fait que les élections locales aient été reportées durant de nombreuses années a influé sur la conduite du projet ? sur sa légitimité ?
- Les dernières élections locales se sont-elles déroulées dans la transparence ?
- Comment jugez-vous globalement la classe politique locale ? dans la zone d'exécution du PDLG ?
- Quelles ont été les actions majeures mises en place par le MIS et la DND pour favoriser le renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration ?
- Y a-t-il eu des lois, ordonnances ou décrets qui aient eu un impact sur le contexte de décentralisation et la conduite du projet ?
- Est-ce que la situation financière des CRD dans la zone du projet s'est améliorée depuis le démarrage du projet ?
- Jugez-vous que ces CRD soient autonomes sur le plan financier ?
- Quel est le niveau de transfert financier de l'État vers les CRD ?
- A-t-il évolué à la hausse ou à la baisse depuis le démarrage du projet ?

2. Planification et conduite du projet

- Le MIS a-t-il été suffisamment associé à la planification du projet ? Comment ?
- Comment évaluez-vous la pertinence, la clarté et le réalisme de l'objectif immédiat, des résultats attendus et de la stratégie de mise en œuvre du projet ?
- Peut-on parler d'un projet innovateur ?
- Jugez-vous que le FENU soit un acteur stratégique en matière de développement local en Guinée ?
- L'approche « genre » a-t-elle suffisamment été prise en compte ?
- Comment se distingue-t-il des autres projets similaires au pays ? ou dans la zone ?

- Quelle a été la pertinence des montages institutionnels (rôles et responsabilités des parties) établis ?
- Croyez-vous que le MIS ait véritablement pu assumer ses responsabilités dans la direction du projet ?
- Les rencontres tripartites ont-elles été utiles dans la planification et la gestion du projet ?
- La redéfinition du cadre logique du projet en 2005 était-elle nécessaire ? a-t-elle donné les résultats attendus ?
- Est-ce que les conclusions de la revue à mi-parcours ont été prises en compte dans la redéfinition du projet ?
- Comment jugez-vous des résultats quant à l'approche « pole » ?
- Est-ce que vous estimez que la gestion du programme ait été axée sur l'atteinte des résultats ?
- La gestion des ressources humaines et financières a-t-elle été efficace à votre avis ?
- Comment évaluez-vous la performance du FENU ? de la CAT ?
- Est-ce qu'on a relevé des goulots d'étranglement ? si oui, lesquels ?

3. Conditions de pérennisation

- Croyez-vous que le projet ait globalement atteint ses objectifs ? promotion d'un développement économique et social ? renforcement des capacités des CRD ?
- Le projet a-t-il contribué à mettre en place de véritables cadres de concertation pérenne ?
- Quels seront les impacts et les effets sur les modes et les moyens d'existence de la population locale ?
- Estimez-vous que les femmes et les groupes marginalisés aient amélioré leurs conditions depuis le démarrage du projet ?
- Quelle est la probabilité que les résultats du programme seront durables à plus long terme, indépendamment d'une assistance externe ?
- Quel sera la durabilité et le niveau d'entretien des ouvrages construits ?
- Estimez-vous que la stratégie de sortie du projet soit gage de durabilité ?

4. Leçons apprises

- Quelles sont les principales leçons apprises dans la conduite du projet ? en terme d'impact sur le développement local ? sur la gouvernance locale ? en terme de planification et de gestion ?
- Quelles leçons pourront éventuellement être mises à profit ?

Rencontres avec les partenaires Canevas d'entrevue

1. Informations sur le type d'intervention

- Quel est le type de projet que vous menez ?
- Dans quelle zone ?
- Le projet a démarré quand ? se termine ? quel est le budget ?
- Retrouve-t-on un appui aux CRD, communes, FDL ?
- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez ?
- Comment jugez-vous l'implication du gouvernement

2. Contexte guinéen

- Quel est votre perception de l'évolution du contexte politique en Guinée ? de son impact sur les activités d'appui au développement ?
 - Comment percevez-vous la volonté du gouvernement de poursuivre sa politique de décentralisation ?
 - Comment jugez-vous les gouvernements locaux ?
 - Quels sont les secteurs prioritaires d'intervention à votre avis ?
- Doit-on continuer à soutenir les collectivités territoriales ?

3. Relation avec le PNUD/FENU

- Avez-vous des relations avec le PNUD /FENU ?
- De quelle nature ? occasionnelle, partenariat, joint venture...
- Quelle est votre perception des activités du PNUD /FENU en matière d'appui au développement local ?
- Comment percevez-vous cette organisation ?
- Vous apparaît-elle comme un joueur clé en Guinée ?

Rencontre CAT

Canevas d'entrevue

1. Planification du projet

- Comment évaluez-vous la pertinence du cadre logique ?
- Est-ce que les résultats (produits) étaient réalistes ? trop ambitieux ? inatteignables ?
- Insertion dans la politique nationale de décentralisation ?
- Est-ce que la stratégie de livraison du projet s'est avérée la bonne ? (CAT, antennes, prestataires...)
- Pertinence du montage institutionnel ?

2. Atteinte des résultats

- Comment jugez-vous de l'atteinte des résultats globalement ?
- Appropriation des mécanismes budgétaires ?
- Efficacité et efficience du FDL ?
- Mobilisation des recettes fiscales des CRD ?
- Appropriation et durabilité du processus de planification participative ?
- Pertinence, fonctionnement et durabilité des cadres de concertation ?
- Adéquation, pertinence des infrastructures et équipement sociaux ?
- Pertinence et durabilité des AGR ?
- Prise en compte de la dimension « genre » ?
- Rayonnement du projet et capitalisation des expériences acquises ?

3. Gestion

- Pertinence et qualité des outils de gestion du projet ?
- Efficacité et efficience de la chaîne des déboursements ? (FENU-Projet-CRD-Opérateurs)

4. Suivi

- Pertinence, efficacité des instruments de S/E ?
- Pertinence du nouveau cadre logique suite à l'exercice de pérennisation ?

5. Principales leçons apprises

Visite dans les CRD

Canevas d'atelier participatif

1. Rencontre avec les membres du Conseil communautaire, comités

Sur le PDC

- Comment a été vécu le processus de planification participative ? Le PDC répond-t-il véritablement aux besoins des populations ? Est-ce que les besoins de tous les villages, districts ont été pris en compte ?
- Le nouveau CC s'est-il approprié le PDC ? est-ce qu'il y a eu un atelier sur le PDC suite à l'installation du CC ? Jugez-vous que la CRD soit en mesure de reprendre le processus PDC sans appui de l'extérieur en capitalisant sur l'expérience de 2001 ? Des changements ont-ils été apportés au PDC depuis son élaboration initiale ?

Sur le budget

- Comment a évolué le budget de la CRD depuis l'arrivée du projet : (i) en termes d'accès à l'information, de compréhension et de suivi (ii) en termes de recettes, (iii) en termes de dépenses ?
- Rapport entre budget (BCA) et PLD et PAI ?
- Comment s'effectue la préparation du budget annuel de la CRD ? Jouissez-vous d'appui du SC ? de la CAT ? Comment fonctionnent les comités ? CDD, CDC, CFL, CCBA ? Sont-ils représentatifs ?

Sur la fiscalité

- Comment ont évolué les recettes fiscales ? Quelles étaient les contraintes avant le projet ? Quelles sont les contraintes actuelles ? Pourquoi persistent-elles ? Rôle de l'Etat et du comité de la CRD et du projet ? Quelle a été la place des femmes dans ce système ?
- Que veut dire citoyenneté fiscale ? Les femmes jouent-t-elles un rôle spécifique dans ce domaine ?
- Avez-vous suivi le SAFIC ? Qu'a-t-il apporté ? Dans quel domaine surtout ? La CRD a-t-elle entrepris des actions pour améliorer la mobilisation de ses recettes fiscales ? lesquelles ? depuis quand ?

Sur le FDL

- Que pensez-vous du mode d'accès au FDL et d'attribution répartition ? du mode de co-financement ? comment le poursuivre, après le projet ou l'améliorer si le projet redémarre ?
- Rapport avec le Comité de financement local ?
- Les infrastructures éligibles par le projet vous paraissent-elles les plus adéquates ? quels autres types à exclure ou inclure ? ces infrastructures ont-elles tenu compte des particularités des femmes et des jeunes ?

Sur les appuis aux AGR

- Quelles ont été vos attentes pour le développement des AGR ? Le projet y a-t-il répondu ? services et produits financiers ont-ils été adaptés, en particulier le passage par la CRD (FIC) Vs par les IMF ? Services d'encadrement et d'appui technique offert par le projet? La place des femmes dans ce volet ?
- Quels sont les créneaux identifiés pour le développement économique social, en AGR et dans la GRN ? Quel apport des PTF, pour les femmes, pour les revenus ? Rapport avec les ressortissants de la CRD à l'extérieur en matière de développement. ?
- Le projet a-t-il permis amélioration des revenus ? comment le prouver ? est-ce que les conditions de génération de ces revenus, le cas échéant, sont sécurisées, en dehors du projet ?

Sur les prestataires

- Le projet a-t-il permis (i) de mobiliser les prestataires locaux (niveau région, niveau préfecture, niveau CRD ?) (ii) de renforcer leurs capacités techniques et administratives ? D'augmenter leurs chiffres d'affaires ?
- Cas d'émergence de nouveaux prestataires ou renforcement remarquable de prestataires locaux ?

Sur l'approche pôle

- C'est quoi l'approche pôle ? En quoi elle permet d'améliorer les potentialités éco sociales, en particulier les AGR ? pourquoi l'on dit que c'est un succès ?
- Comment le pérenniser, si c'est le cas ?

Sur les DPP

- Les opérateurs et groupement se sentent-ils dans le processus de participation et dialogue initié par le projet ?
- Que devrait-on faire pour les rendre plus visibles dans le dév local ? pour quels objectifs ?

Conclusion

- Les outils du projet vous paraissent-ils s'inscrire dans la durabilité ? est-ce qu'ils sont généralement bien maîtrisés ? comment faire pour les perpétuer : (i) une nouvelle phase ? (ii) des actions ponctuelles de maintenance ?
- Niveau d'ancrage local des bénéficiaires des marchés de prestations ? que faire ?