République de Guinée : Évaluation finale du PDLG

Rapport soumis au :

Fonds d'Équipement des Nations Unies

Sommaire exécutif

23 juillet 2007

Préparé par:

Richard Dion, chef de mission
Pape Touty Sow, consultant international
Malifa Balde, consultant national

TABLEAUX

TABLE DES MATIÈRES

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. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE 3

3.1 Le contexte 3

3.2 Résumé du programme 4

3.3 Statut du programme 4

4. ÉVALUATION DU PROGRAMME 5

4.1 Analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats 5

4.2 Facteurs externes et internes 11

4.3 Positionnement stratégique du FENU et partenariats à développer 12

5. LEÇONS APPRISES 14

6. RECOMMANDATIONS 16

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
Dont	*FENU*	*USD 6.350.550*
Dont	*PNUD*	*USD 1.410.785*

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 Siguiri 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 essentiellement répondre aux objectifs suivants :

- Évaluer le niveau d'atteinte et de durabilité des résultats fixés au départ;
- Mesurer le niveau d'approbation des résultats et le degré de satisfaction des bénéficiaires du PDLG;
- Démontrer l'efficacité et l'efficience des stratégies et modes de livraison du programme
- Mesurer le positionnement stratégique du FENU et la réplicabilité des acquis du programme;
- Apporter des recommandations dans l'optique de la poursuite de l'appui du FENU au processus de décentralisation et développement local.

2.2 Cycle du programme

Bien qu'originalement prévue pour la fin de l'année 2006[1], 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 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 est annoncée pour le mois de juin 2007.

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

3. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

3.1 Le contexte

La mission s'est 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 influeront 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^{ième} 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.

La mission conclue que, malgré les difficultés vécues par le pays, la partie gouvernementale et les partenaires techniques et financiers démontre toujours une volonté de maintenir la progression vers une politique de décentralisation (telle que signalée concrètement par le tenue des élections locales en 2005), de promouvoir et de soutenir les appuis au développement local. Des gestes doivent toutefois être rapidement poser en vue de témoigner de cette volonté : la mise en vigueur effective des 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, l'assouplissement de la tutelle des collectivités territoriales, le renforcement des instances nationales de la décentralisation (DND…)

3.2 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 inscrits au cadre logique du programme.[2]

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 (2002-2004 et 2005-2006) marquées par des résultats fortement différentiés. 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.

Tel que planifié dans le document de programme, le PDLG 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.

3.3 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. La mission considère par ailleurs 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.

[2] Voir le Document de projet produit en 2001

4. ÉVALUATION DU PROGRAMME

4.1 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.

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. 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, 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'entreprenariat local.

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

Encouragés par un certain nombre de facteurs (exercice SAFIC, hausse de la CDL…) les principaux résultats enregistrés portent sur l'accroissement significatif des recettes propres des CRD dans la zone PDLG. Celles-ci ont été en progression soutenue depuis 2002 malgré une certaine stagnation en 2005.

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 réalisations publiques au profit de la communauté. Cette situation est propice à l'émergence d'une forme de civisme fiscal. 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%,
- 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 marchés[3] 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.

Au chapitre du mécanisme de financement local, la mission note que grâce au FDL d'importantes ressources financières ont été injectées dans la zone du PDLG avec une dotation totale 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. La répartition géographique par préfecture laisse toutefois apparaître que Kouroussa n'a pu disposer que de 44% contre 56% pour Siguiri.

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).

La révision à mi-parcours des conditions d'accès au FDL (exonération du financement FIV, baisse de la quote part de 25% à 15% à partir de 2004) est intervenue dans un contexte politique et économique marqué à la fois par la crise de la filière cotonnière[4] dans la zone et la mise en place

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

[4] 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)

de modalités diverses 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.
Par ailleurs, 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'entreprenariat local (A Siguiri 75% des montants distribués à travers les marchés du PDLG ont été captés par 70% des entrepreneurs de la préfecture).

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.

La révision à la baisse de la quote-part des CRD dans le financement, justifiée par les circonstances décrites ci-dessus, va cependant à contre courant : (i) du processus visé de responsabilisation et d'autonomisation progressive des CRD, (ii) d'émulation à la performance fiscale (iii) de réalisme dans le choix des actions PIL (iv) de capacité de programmation basée sur des priorités contraire à la persistance de la mentalité d'assistance.

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

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 réalisé dans les 23 CRD en 2002 au moment du démarrage du PDLG et réactualisés en 2006. 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 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. Elle toutefois notée des lacunes importantes dans la livraison du processus PDC (qualité technique des documents, retards …) qui ont contribué à en réduire l'efficacité et l'efficience.

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, victimes de pesanteurs sociologiques et politiques lourdes.

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 d'élaboration et la mise en forme des divers outils de planification (PDC, PIL, BCA) qui sont toujours mal maîtrisé 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.

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 observé 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; 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 contrepouvoir 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.

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, par des pratiques de mauvaise gouvernance, 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;
- les pressions de la tutelle rapprochée (sous-préfet) qui peut se substituer à la CRD lorsque cette dernière présente trop de faiblesses;

Par contre, la place des femmes et des jeunes n'est nullement acquise dans l'émergence de cette nouvelle culture de gouvernance. Bien qu'elles souhaitaient 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 avec seulement 2% des conseillères dans les CRD des deux préfectures. 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.

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

Grâce aux appuis du FDL, les CRD ont pu réalisé 128 infrastructures ou services à caractère socio-économique entre 2002 et 2006 pour des investissement totaux de 8 milliards de FG. Ces investissements ont toutefois été investi de façon différentiée pour les deux périodes d'exécution du programme 2002-2004 et 2005-2006 La première période (2002-2004) a vu les CRD mettre l'emphase sur la construction d'infrastructures à caractère scolaire et sanitaire : 35 écoles sur un total de 51, 21 postes de santé sur un total de 26. Pour la deuxième période, les investissements ont principalement porté sur les infrastructures à caractère économique avec 21 marchés sur un total de 22 ; 1 gare routière sur 1 et 1 parc à bétail sur 1.

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. 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 ».

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 risque d'être pénalisée 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.

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 la multiplication des marchés et kiosques, accentué par le phénomène d'imitation observé, pourrait induire une risque de "*soukisation"*[5]*.*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

Au plan de la satisfaction des bénéficiaires, 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

[5] La « soukisation » serait un des effets pervers d'une multiplication anarchique de marchés, non soutenus par un développement économique local générateur de valeur ajoutée. 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.

qui découlaient 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.

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

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 levée de fonds, (iii) composés majoritairement de femmes mais peu alphabétisées, comparativement aux hommes et avec des compétences techniques 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.

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.

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).

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 entreprenariales 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'entreprenariat (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 ne sont pas encore suffisamment visibles. 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.

4.2 Facteurs externes et internes

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. De plus, 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.

La stratégie du PDLG en terme d'appui au développement local s'inscrit dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement guinéen. Ainsi, 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, y trouve toujours sa pertinence et son ancrage

En ce qui concerne les facteurs internes ayant influé sur la définition et la gestion du programme, la mission note au premier titre 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 montage 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 par contre 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.

En conclusion, 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, cette approche n'a pas été suffisamment « remontée » auprès des acteurs nationaux de la décentralisation. Le PDLG n'a pas su disséminer correctement les bonnes pratiques qu'il a mis au point dans la conduite du programme.

4.3 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.

- 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 en quelque sorte une référence en matière de décentralisation en Guinée; les bonnes pratiques développées auraient toutefois intérêt à être mieux diffusées auprès des partenaires.

Au niveau stratégique, des partenariats ont été amorcés avec un certain nombre de partenaires : le PACV, la BM, l'UE, des ONGS (CECI/EUPD, ADRA, CENAFOD), le TTF /PNUD et des entreprises de la zone d'intervention.

Les initiatives de partenariat n'ont toutefois 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.

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 FENU pourrait certes mieux affirmer son rôle de pilote à ce niveau.

5. 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 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 CRD;
- 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;
- 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;

- 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 politiques locales; 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;

6. RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées par la mission ont trait aux principaux thèmes d'analyse abordés. 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 inscrite 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 CDC (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 ;
- 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);
- Assurer la durabilité par la recherche de plus d'autonomie financière locale;
- Explorer les possibilités de lever de crédits sur des infrastructures à caractère économique; 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;

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

Valorisation du potentiel économique local

- Définir sur la base du dialogue partenariat public privé (DPP) les filières prioritaires et les conditions de maximisation de la chaîne de valeur locale;
- 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;
- 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;
- Inscrire 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).

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 en matière écologie, sociale et économique;
- Développer un partenariat économique inter CRD.

Recommandations à court terme dans le cadre d'une phase intérimaire

- 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.