



REVUE DE PROGRAMME

Programme de Développement Local en Guinée (PDLG2)
Guinée Conakry

Février 2012
Final

[Redacted]	
Chef de mission	Djoumé Sylla, Conseiller Technique Régional, Dakar
Membres de l'équipe	Mónica Lomeña Gelis, Chargée S&E Régional, Dakar

**Revue de Programme:
Programme de Développement Local en Guinée (PDLG2) – Guinée Conakry**

© UNCDF (2011), all rights reserved.

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue de *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF), de son Conseil exécutif ou des Etats membres des Nations unies. Il s'agit d'une publication indépendante de UNCDF qui reflète les vues de ses auteurs.

Design: UNCDF Partnerships Unit.

Table des matières

Données géographiques et démographiques de la Guinée.....	4
Acronymes et abréviations.....	5
Données de base du programme.....	6
Sommaire Exécutif.....	8
1. Objectifs de la Revue de Programme.....	10
2. Méthodologie de la Revue de Programme.....	10
3. Profil du Programme.....	10
4. Les résultats de la revue du Programme.....	11
4.1. Evaluation globale du projet (notes pour chacun des six critères)	
4.2. Enseignements principaux de la Revue à l'interne du PDLG2	
4.2.1. Pertinence du projet et qualité de la formulation	
4.2.2. Efficience de la mise en œuvre du projet	
4.2.3. Efficacité du projet jusqu'à maintenant	
4.2.4. Perspectives d'impact du projet	
4.2.5. Pérennité des résultats du projet	
4.2.6. Aspects horizontaux (genre, environnement, GAR)	

5. Conclusions et recommandations

Annexes

- [1. Liste de personnes rencontrées par la mission de la revue.](#)
- [2. Matrice d'évaluation pour la revue.](#)
- [3. Reconstruction de la logique du projet PDLG2](#)
- [4. Analyse des indicateurs du PRODOC](#)
- [5. Analyse du niveau d'atteinte des indicateurs de produit du PRODOC](#)
- [6. Analyse des investissements du FDL](#)
- [7. Possibles partenariats futurs pour le PDLG2](#)
- [8. Termes de Référence](#)
- [9. Bibliographie](#)
- [10. Matrice Management Response](#)

Encadrés, Graphiques et Tableaux

Encadré 1. Carte de la Guinée Conakry

Graphique 1. Décaissement du FDL pendant la mise en œuvre du PDLG2

Graphique 2. Comparaison des types d'investissement du PDLG1 et du PDLG2.

Tableaux :

Données géographiques et démographiques de la Guinée

Données de base du programme

Niveau de décaissement du PDLG2 selon la prévision du PRODOC et dépenses réelles

4. Taux d'exécution en relation aux engagements de chaque bailleur de fonds (2008-2012)

5. Produits du PDLG2 selon le PRODOC

6. Evaluation globale du PDLG2 selon la revue

7. Mobilisation de ressources (2008-2011)

Données géographiques et démographiques de la Guinée

Table 1: Données géographiques et démographiques de la Guinée Conakry.

Capitale:	Conakry
Population totale:	10 millions (2009)
Langue:	Français ; peul ou poular (32 %), maninka (23 %), soussou (10 %)
Religion:	Islam (85%), christianisme (8%), animisme (7%)
Project Location:	Régions de l'Haute Guinée et la Guinée Forestière
Population couverte:	880,000
Source:	PRODOC et Ministère des Affaires Etrangères

Encadré 1. Carte de la Guinée Conakry.



Acronymes et abréviations

AGR	Activités Génératrices de Revenu
ARD	Agence Régionale de Développement
BM	Banque Mondiale
BR	Bureau Régional
BSG	Budgétisation Sensible au Genre
CAT	Cellule d'Appui Technique
CDC	Comité de Développement Communautaire
CDD	Comité de Développement de District
CIP	Centre d'Information de Proximité
CL	Collectivité Locale
COSG	Comité d'Orientation, de suivi et de capitalisation
CPD	Comité Préfectoraux de Développement
CPP	Comité de Pilotage du Projet
CR	Communauté Rurale
CRR	Cadre de Ressources et Résultats
CU	Commune Urbaine
DEL	Développement Economique Local
DND	Direction Nationale de la Décentralisation
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
FDE	Fonds de Développement Economique
FDL	Fonds de Développement Local
FG	Franc Guinéen
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
LPN-DDL	Lettre de Politique Nationale en Décentralisation et Développement Local
MIS	<i>Management Information System</i>
MO	maitrise d'ouvrage
ONG	Organisation non gouvernementale
PACV	Programme d'Appui aux Collectivités Villageoises
PADEL	Plan d'Action de Développement Economique Local
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PARIEFIC	Plans d'action de redressement financier et institutionnel des collectivités locales
PDL	Plan de Développement Local
PDLG	Programme de Développement Local en Guinée
PDSO	Projet de Développement Social Durable
PME	petite et moyenne entreprise
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PNUD	Programme de Nations Unies pour le Développement
PRODOC	Document de projet – formulation
PTA	Plan de Travail Annuel
PTFM	plateforme multifonctionnelle
REDYLO GF	Programme conjoint de Relance des Dynamiques Locales de Dév.en Guinée Forestière
S&E	Suivi et Evaluation
SAFIC	Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités
SERACCO	Service Régional d'Appui aux Collectivités et de coordination des ONGs
TTF	<i>Thematic Trust Fund</i>
UE	Union Européenne
UNCDF	<i>United Nations Capital Development Fund (ex-FENU)</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>

US\$ Dollar américain
 USAID Agence de coopération des Etas Unis

Données de base du programme

Table 2: Données de base du programme

Pays:	Guinée
Titre du Programme:	Programme de Développement Local en Guinée
Titre du Programme (court):	PDLG2
Agence d'Exécution:	PNUD/UNCDF
Agence de mise en œuvre:	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité
Date d'approbation du projet:	30 janvier 2008
Durée du Projet:	2008-2011 (prolongé jusqu'au fin 2012)

Code ATLAS du Programme (par bailleur):	
Numéro projet Atlas UNCDF	00061262
UNCDF Atlas award	00049881
Numéro projet Atlas PNUD	00060460
PNUD Atlas award	00049524
Budget approuvé (selon PRODOC)	USD 4.650.000
UNCDF	USD 2.000.000
PNUD	USD 2.000.000
Gouvernement	USD 360.000
Autres sources (CR et CU de Kouroussa et Siguir)	USD 290.000 (15% du FDL prévue initialement)
Coût total du projet	USD 7.680.000
Gap de financement à la formulation	USD 3.210.000

Tableau 3. Niveau de décaissement du PDLG2 selon la prévision du PRODOC (au but des 4 années de mise en œuvre) et dépenses réelles.

	Dépenses par année				Total montant dépensé (US \$)	Montant prévu pour la période 2008-2011 (US\$)*	Taux de décaisse- ment (jusqu'à 2011)
	2008	2009	2010	2011 (au 31oct)			
Cadre légal et institutionnel de la décentralisation (Produit 4 PRODOC) Seulement fonds UNCDF	19 742	183	32 914	0	52 839	230 000	23%
FDL (Produit 2) Seulement fonds UNCDF	659 080	161 922	201 128	93 491	1 115 621	1 162 500	96%

Renforcement de capacités (Produit 1 et 3) Produit 3) Seulement fonds UNCDF	41 086	41 787	34 124	21 147	138 145	360 000	38%
Gestion du projet (Produit 5) Fonds UNCDF + PNUD	631 764	433 519	328 597	246 276	1 640 155	1 836 360	89%
TOTAL					2 946 760	3 588 860	82%

* Selon le PRODOC (jusqu'à la fin 2011)

Source: élaboration propre sur la base des données budgétaires du Bureau Régional UNCDF.

Tableau 4. Taux d'exécution en relation aux engagements de chaque bailleur de fonds (2008-2012) :

BAILLEURS	Engagement initial dans le document de projet	DEPENSES (au 31 octobre 2011) *	Taux de mise en œuvre par rapport aux engagements sur la durée du projet (en %)
UNCDF	2 000 000	1 659 293,00	83%
PNUD	2 000 000	1 322 797,68	66%
Total General	4 000 000	2 982 090,68	75%

*Données fournies par l'équipe de projet. L'écart entre les données budgétaires et de dépenses du Tableau 1 peuvent s'expliquer par les délais d'incorporation des paiements sur les systèmes du Bureau Régional UNCDF.

Amendement du Projet:	Néant
Date de la Revue à l'Interne:	Octobre-Novembre 2011
Autres projet de l'UNCDF en cours dans le pays:	N/A
Projets précédents d'UNCDF :	PDLG1, Projet d'appui au programme de développement rural de la moyenne Guinée (PA-PDR/MG), Réhabilitation de routes au Fouta Djallon.
Précédentes évaluations :	Evaluation PDLG1 (2007), évaluation du PA-PDR/MG (2001)

Sommaire Exécutif

Conduite selon une méthodologie standard UNCDF, la revue interne du PDLG2 a permis de porter une appréciation sur les perspectives d'atteinte des objectifs du projet sur base d'une analyse de la qualité de la formulation du projet ainsi que de sa mise en œuvre. La mission s'est prononcée sur chaque critère¹ de la revue comme suit :

- a) **Le PDLG2 est un projet pertinent** pour avoir été formulé comme réponse à une situation de pauvreté grandissante marquée par un accès limité aux services de base ; de faiblesses institutionnelle, technique et financière des collectivités locales (l'inexistence de services communautaires et d'un personnel technique minimal propre); d'une gouvernance peu participative des affaires locales et enfin de la faiblesse des revenus locaux. **Toutefois**, la revue a mis en lumière que l'offre d'intervention du projet demeure trop ambitieuse et que les problèmes sur lesquels le projet devrait se focaliser ont manqué de priorisation. Le DEL n'a pas reçu de ressources adéquates nécessaires à l'atteinte de ses résultats. Même si le PDLG2 demeure pertinent vu son alignement sur les réformes (décentralisation-développement local) engagées par le Gouvernement, sa logique d'intervention demeure peu claire, rendant moins explicite le changement qu'il se propose d'impulser. Sur les 28 indicateurs proposés, seulement 12 sont axés sur les résultats. Le PRODOC n'a prévu ni plan, ni budget de suivi et évaluation. La mission a noté la pertinence des investissements prévus (et réalisés) face à la demande locale. Cependant, les aspects liés aux Droits Humains ne sont que partiellement pris en compte dans leur dimension d'exercice des droits civiques et politiques (droit de vote et participation à la vie publique). Le Projet n'indique pas explicitement les mécanismes et responsabilités (stratégie) pour assurer la durabilité des résultats après le PDLG2.
- b) **Le PDLG2 est globalement efficient**. Le niveau d'exécution technique et financière varie selon les produits. Il est relativement élevé par rapport à la mise en œuvre des investissements et la gestion du projet (au 31 octobre 2011, le projet a utilisé 96% du FDL prévu dans le PRODOC) et faible (23%) en ce qui concerne le pilotage de la décentralisation au plan national. Le retard pris dans la réalisation des SAFIC a affecté la mobilisation des ressources propres des CR. La contre performance financière dans l'exécution du produit « pilotage stratégique de la décentralisation » s'explique en partie par les conséquences de l'instabilité politique et institutionnelle du pays, impactant certaines activités comme la mise en place des ARD, l'installation d'un mécanisme de suivi de la décentralisation, la conduite d'études etc. Il est à noter que les décaissements au niveau d'UNCDF/UNDP pour le PDLG2 n'ont pas souffert des délais importants (89%) contrairement à la mise en place de la contre partie du gouvernement dans le financement du projet (toujours attendue). L'engagement de l'équipe du projet et du Chargé de programme dans la recherche de partenariats a été exemplaire. Il a permis de mobiliser des ressources additionnelles pour combler une partie du gap de financement du FDL pendant 2011 et 2012 auprès des sociétés minières et du PACV2 (projet BM). La structure de gouvernance du projet (comité de pilotage) se réunit régulièrement une fois par an et ses recommandations sont en général suivies d'effet.
- c) **Le PDLG2 a été relativement Efficace**. Il est clair, le projet a obtenu des résultats intermédiaires intéressants en termes d'offre d'outils de planification, de financement et de gestion/maîtrise d'ouvrage des CRD (mise à disposition par le PDLG2, de 7 secrétaires techniques qui assistent lesdites CR dans la maîtrise d'ouvrage ayant permis l'adoption par les 23 CR des outils de planification (PPL) et de financement (FDL). Il en est résulté la mise en place d'infrastructures socio économique, de début d'autonomisation des collectivités locales et de pilotage du processus de décentralisation au plan national. **Cependant**, le projet n'a pas réussi pour l'instant à faire tout ce qu'il s'était proposé de faire et ne le ferait probablement plus compte tenu du délai restant (un an) de sa mise en œuvre. Par exemple, la problématique du développement économique local n'a pas reçu de réponse adaptée malgré quelques expériences isolées ça et là déployées sans une stratégie claire. Il en est de même du suivi à la fois du projet que du processus de la décentralisation, où des efforts importants restent à faire compte tenu de nombreuses défaillances constatées
- d) **Impact probable au niveau des bénéficiaires finaux et leurs communautés**, il été difficile pour la mission (vu la taille de l'échantillon seulement 3 CRD visitées sur 23 et la faible base documentaire au niveau de résultats du projet) de se prononcer sur les perspectives d'impact du projet à cette échelle. Il est certain que le projet a contribué à la fourniture d'infrastructures de qualité en relation avec la carte scolaire et sanitaire, malgré

¹ Pertinence Efficience; Efficacité ; Impact probable ; Perspectives de Pérennisation ; Aspects horizontaux.

quelques doublons avec les projets sectoriels des Ministères Techniques en charge. Cette offre a élargi l'accès aux services sociaux de base tenant compte de l'orientation de la majorité des investissements (écoles, centre de santé, et quelques centres culturels). Par rapport aux investissements marchands, la mission a apprécié les quelques infrastructures visitées qui présentent une perspective de rentabilité comme dans la commune de Balato. Ces expériences semblent isolées et moins généralisables. Il est fort à regretter le manque de données pour mieux apprécier le changement des moyens d'existence de la population locale.

Au niveau des institutions locales, le PDLG2 a produit un effet démonstratif de l'utilité des investissements par rapport à l'engagement des citoyens en faveur de leur commune (paiement d'impôts, infrastructures marchandes...). L'évaluation finale du PDLG1 avait constaté « un accroissement significatif des recettes propres des CR dans la zone PDLG : le montant moyen mobilisé est passé de 439 M FG (2002) à 1038 M FG (2005) ». Les recettes cumulées des 23 CR de Siguiri et de Kouroussa ont globalement connu une tendance à la hausse entre 2008 et 2010. Elles sont passées à plus de 3 milliards de FG (2008) à 4 milliards (2010) avec un pic en 2009 culminant à un montant global de 5 milliards FG. Ceci représente 8717 FG de revenu moyen per capita sur les 3 années². Dans le domaine du suivi évaluation, à un an de sa clôture, le projet ne semble pas avoir produit un impact tangible tant au niveau National qu'au niveau régional. Toutefois, le PDLG2 a alimenté la réflexion nationale sur le mécanisme de financement des CT. Cette contribution est largement reflétée dans les documents officiels du Gouvernement tel que l'Etude relative au mécanisme de financement citée plus haut. Malgré les limitations déjà analysées du MIS, il est certes reconnu qu'il a contribué à susciter l'intérêt du Gouvernement de se doter d'un mécanisme de suivi de la Décentralisation au niveau central.

- e) **Perspectives de Pérennisation du PDLG2 sont incertaines.** En effet, les appréciations de la mission relatives à la pérennité du PDLG2 sont mitigées. L'autonomisation des CT en maîtrise d'ouvrage du développement local et de financement des investissements sont fonction d'une part du niveau d'opérationnalisation du dispositif national de la décentralisation/déconcentration et d'autre part, de la capacité financière des CR à maintenir en leur sein un bon niveau d'expertise technique. Au regard des perspectives qu'offrent les fonds miniers au niveau local (accroissement de la taxe minière 0.4 à 1%) ainsi que du dispositif de financement de la décentralisation au niveau national, la continuité des Secrétaires Techniques et l'accès à des nouvelles ressources financières pourraient être assurés à condition d'évoluer vers un dispositif régional (genre Agence Régionale de Développement) pour mutualiser l'offre de services d'appuis techniques.
- f) **Aspects horizontaux comme l'environnement et le genre** font partie des actions promues par le PDLG2 « le développement des modules de formations théoriques et pratiques et l'identification avec les bénéficiaires des sites pilotes de plantation d'anacardiens et d'essences forestières. Un renforcement des capacités a été donné sur la budgétisation sensible au genre. Cette action n'a pas eu d'incidence majeure sur la problématique du genre au sein des collectivités locales couvertes.

² La population totale des deux préfectures (Siguiri et Kouroussa) en 1996 était de 427.768 habitants ; avec un taux d'accroissement naturel d'environ 2,6% par an, elle atteindrait actuellement plus de 550.000 habitants. Compte-tenu des multiples facteurs affectant ce type d'extrapolation, on considèrera par hypothèse une population résidente de 500.000 habitants (PRODOC PDLG2).

1. Objectifs de la Revue de Programme

La présente revue vise à fournir à UNCDF et aux Gestionnaires de Programmes des données accessibles, en temps opportun, ponctuelles et stratégiques sur la performance du PDLG2. Plus spécifiquement, les objectifs de la revue du PDLG2 sont les suivants :

- Apprécier les perspectives de l'atteinte des objectifs tel que présentés dans le PRODOC.
- Evaluer la pertinence des résultats attendus au moment de la revue de projet et analyser dans quelle mesure sa conception reste encore en adéquation avec le problème initialement identifié.
- Evaluer les leçons apprises des succès partenariaux du projet.
- Evaluer les perspectives de pérennisation des résultats une fois les activités de projet terminées.
- Proposer des changements de nature stratégique afin de mieux soutenir les objectifs globaux du projet.

2. Méthodologie de la Revue de Programme

Les revues de programme sont un des outils de la pratique d'évaluation d'UNCDF³. Les revues suivent une approche de suivi externe axée sur les résultats. L'équipe responsable de la revue du PDLG2 est constituée par un Conseiller Technique Régional et la Chargée S&E du Bureau Régional à Dakar. Sur base d'une revue de documentation et d'entretiens avec les parties prenantes du PDLG2 (voir le détail sur l'annexe 1), la revue a suivi les critères évaluatifs standards (pertinence, efficacité, efficience, impact et pérennisation) conformément aux Normes et Standards d'Evaluation Onusiens et ailleurs. Des aspects horizontaux, ont été pris en compte comme le genre, l'environnement et la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Avec l'appui d'une matrice de questions et sous-questions d'évaluation adaptée au PDLG2 (voir Annexe 2), chaque critère est développé en une série de sous-questions que les experts analysent selon quatre niveaux de performance. Ces résultats sont ensuite synthétisés selon les six critères d'évaluation dans le résumé exécutif.

3. Profil du Programme

L'objectif de développement du « Programme de Développement Local en Guinée (PDLG2) » est « l'amélioration, de manière durable et équitable, des modes et des moyens d'existence des populations de la Haute Guinée et de la Guinée Forestière ». Comme objectif immédiat, il vise à « Assurer l'adoption des pratiques de bonne gouvernance pour le développement local par les Collectivités Territoriales et les autres acteurs locaux en Haute Guinée et en Guinée forestière ».

Le document de projet ne précise pas d'objectifs spécifiques, plutôt quatre produits :

Tableau 5. Produits du PDLG2 selon le PRODOC :

Produit 1	Une efficacité démontrée des collectivités locales en maîtrise d'ouvrage grâce au renforcement de leur capacité d'appropriation des outils de planification, de financement et de gestion municipale.
Produit 2	Les économies des collectivités locales partenaires du projet et celles de leur région d'appartenance amorcent

³ A partir de 2011 l'évaluation au sein de l'UNCDF s'organise autour de trois axes principaux: (i) des évaluations de projet menées selon un cadre et des méthodes d'analyse communes, (ii) l'introduction de revues de programmes incorporant une perspective explicite d' 'évaluation', et (iii) le renforcement de la qualité des projets/programmes dès la formulation afin de rendre les projets/programmes plus 'évaluables'.

	un processus de développement soutenu et intégré
Produit 3	Une démarche harmonisée de planification et de suivi participatifs des actions de développement local est adoptée et mise en œuvre dans les collectivités locales et aux niveaux préfectoral et régional.
Produit 4	Le processus de décentralisation et de développement local dispose d'un cadre stratégique et d'un dispositif technique et financier de mise œuvre, renforcés par un système de suivi évaluation et de cadres de concertation périodique.

4. Les résultats de la revue du Programme

4.1 Evaluation globale du projet

Tableau 6. Evaluation globale du PDLG2 selon la revue

Pertinence	B
Efficienne	B
Efficacité	B
Impact probable	C
Perspectives de Pérennisation	C
Aspects horizontaux	C

Ou A = très bon ; B = bon ; C = problématique, besoin de mesures correctives ; D = inacceptable

4.2 Enseignements Principaux de la Revue à l'interne du PDLG2 :

4.2.1 Pertinence du programme et qualité de formulation

Quelle était la pertinence des résultats attendus au moment de la formulation?

La pertinence du PDLG2 a été analysée partant de la problématique de développement de la Guinée et en particulier des deux préfectures de la zone d'intervention du projet (Siguiré et Koroussa). Cette analyse intègre les besoins et priorités des acteurs locaux (populations, collectivités locales, services de l'Etat, la société civile et le secteur privé) voir nationaux. Elle se focalise sur la persistance de la pauvreté et la faiblesse des capacités humaines, institutionnelles et financières pour y faire face au niveau local. A cette échelle, les collectivités locales ont reçu mandat de promouvoir le développement local paradoxalement sans aucun transfert de ressources de l'Etat aux CR. Le PRODOC met en exergue la nécessité de les appuyer afin d'infléchir les tendances observées.

Le PDLG2 avait été formulé en 2007 pour consolider les acquis de sa phase antérieure. La pertinence du projet se fonde sur: le contexte de l'époque caractérisé par la faiblesse des CR (l'inexistence de services communautaires et d'un personnel technique minimal propre); l'insuffisance de la participation citoyenne à la gestion des affaires locales; la faiblesse des revenus locaux et le niveau élevé de pauvreté. En effet, les régions d'intervention du projet se trouvent parmi les régions les plus pauvres du pays⁴ et particulièrement en Haute Guinée et en Guinée Forestière. Le diagnostic fait par le gouvernement guinéen dans son DRSP2 2007-2010 confirme ce constat. La revue estime, cependant que l'offre d'intervention du projet PDLG2 demeure trop ambitieuse et disperse et manque d'une priorisation des

⁴ Le phénomène de la pauvreté étant plus marqué en zones rurales, 11% à Conakry, 24% en basse Guinée, 25% en Guinée Forestière, 36% en Moyenne Guinée et 40% en Haute Guinée. Selon les résultats de l'Enquête Légère pour l'Evaluation de la Pauvreté (2007), l'incidence de la pauvreté qui était de 49,2%, en 2002 a atteint 53% en 2007 et serait de 58% en 2010.

problèmes sur lesquels le projet devrait se focaliser. Par ailleurs, la problématique du DEL n'a pas reçu suffisamment d'attention dans l'arbitrage fait dans le PRODOC en matière d'affectation des ressources (30% du FDL), menaçant la taille et l'impact de ces interventions.

Dans quelle mesure la conception du projet reste encore en adéquation avec le problème de développement initialement identifié et les nouveaux défis?

Le PDLG2 demeure pertinent vu son arrimage aux réformes engagées à ce jour par le Gouvernement, et sa volonté de poursuivre le processus de décentralisation⁵. A titre d'exemple, les orientations stratégiques n° 1 et 2⁶ du PDLG2 cadrent avec les axes stratégiques 2 et 3 de la Politique de Décentralisation adoptée en septembre 2011 par le Gouvernement.⁷ L'orientation stratégique n°3 du PDLG2 («*contribution à l'amélioration du pilotage et de l'accompagnement de la décentralisation au niveau central en visant spécifiquement la définition d'un cadre stratégique d'orientation*») alimenteront l'axe n°5 de la Lettre de Politique visant un «*pilotage stratégique en impulsant les fonctions de coordination (décentralisation et développement local) et de concertation (entre les acteurs)*».

Les objectifs du projet sont-ils toujours pertinents pour les principaux groupes cibles du projet?

Les investissements prévus (et réalisés) sont toujours globalement pertinents face à la demande locale. Néanmoins, le projet a déployé peu d'effort d'animation et d'orientation des collectivités locales vers les investissements marchands. En conséquence, les Collectivités se sont surtout focalisées sur un des résultats à moyen terme (l'amélioration de l'accès aux services publics de base), toutefois, le projet n'a pas prévu assez de ressources susceptibles d'augmenter les capacités productives et les revenus de la population. La stratégie de ciblage aux groupes vulnérables n'est pas très explicite, au-delà d'encourager la participation de jeunes et femmes, le financement de quelques infrastructures d'usage traditionnellement attribué à ces groupes (centres culturelles et PTFM) et quelques formations en «*budgetisation sensible au genre*» qui ne semblent pas être articulée avec le cycle de la planification. Au delà d'un simple décompte d'infrastructures, le projet devrait faire un effort afin de mesurer les bénéfices tirés de leur exploitation de manière désagrégée par sexe et par groupe d'âge.

La logique d'intervention est-elle claire et cohérente, rendant explicite le lien attendu entre activités du projet et les produits et résultats attendus, ainsi que les probables impacts?

La qualité de la formulation du PDLG2 a été analysée appliquant l'outil d'*évaluabilité*⁸ développé par UNCDF. Il apparaît que la théorie du changement n'est pas très explicite dans la conception du PDLG2,

⁵ Selon le rapport de l'équipe de projet (2007-2011) : « ...avec le maintien du département en charge de la décentralisation et sa fusion avec celui de l'administration du territoire. Le processus de finalisation de la Lettre de Politique de la décentralisation et son adoption en conseil de ministre confirment cette volonté ».

⁶ L'Axe stratégique n°1 «*L'accroissement Progressif et continu de la responsabilité et des capacités locales dans la gestion du développement au niveau local en général et la promotion des initiatives de développement économique en particulier* ». L'Axe stratégique n°2 : «*Renforcement des capacités du niveau méso (région et préfecture) en vue de lui permettre d'assurer (i) la cohérence et l'articulation entre les niveaux national et local et (ii) d'apporter aux CL un appui technique, organisationnel et institutionnel de proximité pour accompagner et coordonner le développement local* ».

⁷ i) renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation au travers des inter collectivités et d'une fonction publique locale; ii) mettre en place un dispositif national de financement des collectivités locales qui s'appuiera sur une réforme de la fiscalité locale, accroître les transferts en faveur des collectivités locales; favoriser le développement de leur ressources internes ».

⁸ Selon les Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies (Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, 2005), l'analyse d'évaluabilité vérifie que le sujet à évaluer reflète des intentions claires, qu'il existe suffisamment d'indicateurs mesurables et de sources d'information fiables et évaluables, et qu'aucun facteur important n'entravera un processus d'évaluation impartial.

étant donné le manque d'articulation et de clarté entre activités (et ses quatre produits), résultats et les impacts probables. Afin de faciliter l'analyse des critères d'évaluation, l'équipe de la revue a reconstruit la logique d'intervention (théorie de changement) du PDLG2. Le diagramme de l'Annexe 3 montre le résultat. En conclusion, les quatre résultats suivants implicites à moyen terme peuvent être déclinés comme suit:

- (1) Autonomisation des CL (planification, budgétisation, financement, mobilisation de ressources propres) pour promouvoir le DL ;
- (2) Amélioration de l'accès des populations aux services publics de base ;
- (3) Augmentation des capacités productives et des revenus des populations rurales (spécialement les femmes et les jeunes) ;
- (4) Amélioration du Pilotage Stratégique de la Décentralisation et du DL (niveau central, régional et local).

Est-ce que des indicateurs adéquats existent à chaque niveau du Cadre de Résultats et Ressources (CRR) du PRODOC?

Les indicateurs tel que proposés au PRODOC ont été classés en « indicateurs axés sur les activités et produits » ou « indicateurs axés sur les résultats »⁹. Sur les 28 indicateurs proposés, seulement 12 sont axés sur les résultats (Voir l'analyse et les propositions d'amélioration des indicateurs axés sur les activités dans l'Annexe 4). Cette analyse a permis, par exemple, d'identifier qu'il n'y a pas d'indicateurs de résultat pour l'« accès aux services de base ». Le PRODOC a seulement prévu des indicateurs de produit (nombre d'infrastructures financées), en lieu et place d'indicateurs de résultats tel « l'amélioration de taux de couverture sanitaire et scolaire des populations cibles, et de leur accès aux dites infrastructures, comme conséquence logique de la construction des infrastructures sociales et leur équipement ». Cependant, dans quelques cas, les rapports du projet évoquent une amélioration de ces indicateurs, sans apporter des preuves, encore moins d'avoir analysé la situation de référence. Dans le domaine du renforcement des capacités, la formulation du PRODOC n'a également pas prévu d'indicateurs pouvant renseigner sur l'impact des formations sur les bénéficiaires.

Existe-t-il un plan de suivi et d'évaluation budgétisé dans le PRODOC?

Le PRODOC n'inclut pas un plan et un budget de suivi et évaluation afin d'assurer la collecte des indicateurs du CRR. Le PRODOC ne contient pas dispositions permettant de générer les données de la situation de référence des indicateurs. Et pourtant, le Manuel de Procédures mentionne les données de base à collecter¹⁰. La situation de référence n'a finalement pas été établie. Par ailleurs, la mission a relevé certaines défaillances dans le dispositif de S&E du projet caractérisées par (1) manque criard de données dans la base de données du MIS à seulement un an de la clôture du projet, (2) absence de suivi qualitatif ou ébauche de capitalisation des expériences clés du projet, comme les pôles de développement et le dynamisme local autour desdits pôles, (3) rapports de suivi de projet trop axés sur les activités, sans information sur l'avancement vers l'atteinte des résultats¹¹. Néanmoins, il faut aussi

⁹ Selon le Manuel de Planification, Suivi et Evaluation axé sur les résultats du PNUD, la distinction entre ces deux concepts de la chaîne de résultats pourrait être résumée comme suite : « Les produits sont les équipements ou services qui résultent de l'action de développement » et « Les résultats sont les effets à court et à moyen terme des produits de l'action de développement ».

¹⁰ Le premier rapport annuel du projet (2008) mentionne l'élaboration des TdR pour le recrutement d'un consultant pour réaliser l'étude sur la situation de référence.

¹¹ En général le rapportage est très axé sur la mise en œuvre des activités sans les relier, de manière stratégique, au progrès des résultats (définis comme changements probables dans le fonctionnement des systèmes et des organisations ciblées par le projet).

souligner que les changements d'orientation de la politique de S&E au sein d'UNCDF, ont débouché sur l'abandon du MIS au niveau corporatif. Enfin, la mission a pu noter une faible Expertise en S&E au sein de l'équipe depuis un certain temps.

Le cadre de résultats du projet intègre-t-il les aspects liés aux Droits Humains, au genre et à la Gestion des Ressources Naturelles (GRN)?

Les aspects liés aux Droits Humains sont partiellement pris en compte dans leur dimension d'exercice des droits civiques et politiques (droit de vote et participation à la vie publique), comme promu par le PDLG2. A partir de 2010, le rattachement du projet CIP (Projet d'Appui à la Gouvernance Démocratique et au Renforcement de capacités) au PDLG2 dans les deux préfectures, a davantage structuré ces types d'activités. Une certaine complémentarité de ce projet avec les activités du PDLG2 existe au niveau des actions de lutte contre la corruption au sein de l'administration décentralisée, la vulgarisation des textes de loi et leur diffusion dans les langues locales à la radio, etc.

Les aspects liés au genre étaient considérés comme une des faiblesses du PDLG1 selon l'évaluation finale de ce projet menée en (2007)¹² et le PDLG2 en a tenu compte en intégrant une analyse dans le PRODOC¹³. Le Manuel de Procédures du PDLG1 (qui n'a pas été modifié pour le PDLG2 date du 2002) mentionnait que 30% des membres de plusieurs structures du projet devraient être occupés par des femmes.¹⁴ Cet objectif n'a pas été atteint comme nous l'analyserons plus tard. Le PDLG2 propose aussi d'introduire la Budgétisation sensible au Genre (BSG) et des indicateurs de performance afin de mesurer la participation effective des femmes dans la gestion des CR et d'apprécier les investissements faits en leur faveur. Néanmoins, comme indicateurs liés à l'équité du genre, le CRR proposait seulement des indicateurs de produit dans la plupart de cas.¹⁵ Seulement l'indicateur lié à l'emploi (spécialement pour les femmes et les jeunes) peut être considéré comme axé sur les résultats, mais le PRODOC ne montre pas une stratégie claire pour l'atteindre¹⁶.

La problématique de la gestion de l'environnement local et des ressources naturelles est aussi prise en compte par le PRODOC dans l'analyse transversale (p16), avec l'habilitation d'un sous-guichet du FDL ciblé pour ces types d'activités, et le déroulement d'une analyse d'impact environnemental préalable à

¹² « ...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 ». (Rapport d'évaluation finale PDLG1, 2007 : page 31).

¹³ Dans son analyse du contexte sociopolitique du pays (page 3), dans l'analyse transversale (page 15). Par exemple, après les élections locales de 2005, seulement 2% des conseillers communautaires des CR sont des femmes dans la zone d'intervention du projet, et elles sont absentes des CR de la préfecture de Sigüiri. Il faut souligner l'effet de la TTF Genre qui a appuyé le PDLG1 en 2005 à améliorer la considération des aspects liés au genre pendant la mise en œuvre.

¹⁴ Le Comité de Financement Local (du PDLG), le Forum des CR, le Comité de Développement Communautaire – CDC, et le Comité de Développement de District – CDD.

¹⁵ % de budgets locaux et de documents de programmation de DL genre sensibles ; nombre et % de femmes responsables de MPE ou porteuses de projets ayant bénéficié de renforcement de capacités. Autres indicateurs « intermédiaires » dans les PTAs et les rapports annuels : Nombre d'acteurs locaux (élus, personnels CR et CU, membres CPD et cadres des SD) formés en BSG ; Nombre de PADEL et d'autres documents avec la prise en compte de l'aspect genre (selon le Rapport Annuel 2010 : le respect de 30% de leur budget en faveur des couches vulnérables (jeunes et femmes).

¹⁶ Nombre d'emplois décents dans les CL partenaires, en particulier au profit des femmes et des jeunes.

tout investissement censé d'être financé par le FDL. Comme pour le genre, le seul indicateur lié à la GRN prévu dans le PRODOC est axé sur les activités, et pas sur les résultats¹⁷.

Est-ce que la stratégie de projet explique clairement comment et par qui les résultats du projet seront pérennisés une fois l'intervention terminée?

Le Projet ne mentionne pas explicitement qui fait quoi et comment pour assurer la durabilité des résultats après le PDLG2 (mécanismes et responsabilités). Néanmoins, quelques activités sont implicitement incluses et qui pourraient améliorer la durabilité : le renforcement des capacités locales de maîtrise d'ouvrage, le DEL afin d'améliorer le financement et la maintenance des infrastructures¹⁸, les cadres de concertation pour assurer un DL inclusif et participatif, entre autres. Néanmoins, il faut souligner que pendant la mise en œuvre du projet, le concept de « pérennisation des acquis du Programme en matière de suivi et de gestion des infrastructures réalisées dans les CL » a été compris différemment (p.15 Rapport Annuel 2010). En effet, pendant le cycle d'investissement 2010, les CR (avec l'accompagnement technique de l'équipe du PDLG2) ont priorisé la rénovation des infrastructures construites par le PDLG1, considérant cet aspect dans l'optique de pérennisation des acquis du programme. Il faut rappeler, que le concept de pérennisation apprécie « le degré auquel les bénéfices des initiatives perdurent après que l'aide au développement en provenance de l'extérieur ait touché à sa fin [...] la capacité nationale à maintenir, diriger et garantir les résultats du développement dans le futur »¹⁹, et pas la réhabilitation avec le financement d'un nouveau projet. C'est donc à regretter que la durabilité des infrastructures du PDLG1 n'ait pas encore été atteinte, étant donné que les CR ou le gouvernement central en l'état actuel ne sont pas encore capables d'assurer l'entretien périodique et la maintenance desdites infrastructures²⁰.

4.2.2. Efficience de la mise en oeuvre Erreur ! Signet non défini. du projet

Dans quelle mesure les inputs du projet étaient-ils disponibles à temps et selon les coûts prévus?

Selon les chiffres des dépenses réelles et la prévision du PRODOC montrées sur la page 6, seules les activités de renforcement de capacités (produit 1 et 3) et celles liées à l'accompagnement au niveau macro « pilotage stratégique de la Décentralisation » (produit 4) présentent des taux de décaissement en deçà des prévisions. En effet, le niveau de décaissement des activités de renforcement des capacités est de 38% et les activités macro à 23% (décaissement à date 31 octobre 2011 vs. ressources prévues dans le PRODOC). En effet, la crise politique de 2009 n'a pas permis la réalisation des activités prévues au niveau macro, les quelques études prévues ont finalement été reprises par le nouveau programme de l'Union Européenne, comme nous l'expliqueront dans le chapitre dédié à l'efficacité. Certaines activités de renforcement de capacités ont aussi été reportées en attendant l'installation de personnel stable²¹ dans les CR, à l'issue de cette période d'exception²² (délégations spéciales). La mise en œuvre du projet a en

¹⁷ Nombre de microprojets ou d'activités de gestion de l'environnement et des RRNN mis en œuvre par les CL partenaires du projet.

¹⁸ Selon l'évaluation du PDLG1, p22 : « [...] 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 ; Le PRODOC du PDLG2 fait des analyses semblables sur la page 7.

¹⁹ Page 169 du Manuel de Planification, Suivi et Evaluation axé sur les résultats du PNUD.

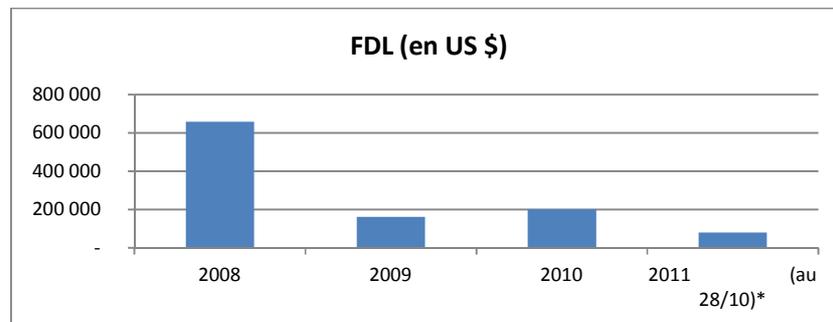
²⁰ Ce sujet sera analysé avec plus de profondeur sur le critère de pérennité de ce rapport.

²¹ Expiration des mandats des CR depuis deux ans.

²² La situation d'exception (prise de pouvoir par l'armée, dépassement des mandats des élus) n'a engendrée qu'une seule délégation spéciale au niveau des 23 communes rurales couvertes par le programme (celle de la CR de Siguirini, installée en début d'année 2011) mais il y a eu plusieurs fois d'interruption en 2009 des mouvements sur les comptes FDL.

mainte reprise été confrontée à cette situation d'exception. Les ressources allouées pour la gestion du projet (partagées entre UNCDF et le PNUD) suivent un taux de décaissement normal, avec un niveau de 89% décaissé à un an de la clôture du PDLG2. En relation avec le produit 2, la plupart des ressources ont été allouées au FDL²³. Le graphique suivant montre l'évolution du décaissement du FDL depuis le début du projet.

Graphique 1: Décaissement du FDL pendant la mise en œuvre du PDLG2.



La prévision d'allocation du PRODOC en relation au FDL a été modifiée pendant la programmation du premier PTA en 2008. En effet, le PRODOC ne prévoyait aucune allocation de ressource au FDL pendant la première année d'exécution, mais plutôt la consolidation des procédures et mécanismes dans les 23 CR, le renforcement de capacités de la CAT et la réalisation du SAFIC comme préalable au décaissement du FDL (page 13). Néanmoins, dans le PTA 2008 US\$ 681,000 ont été alloués au FDL, et US\$ 659,080 ont été effectivement décaissés en 2008 (c'est-à-dire, 56,7% du total disponible pour le FDL pendant toute la vie du PDLG2).

Selon l'équipe de projet, les attentes créées à la fin du PDLG1 et la disponibilité de ressources du BR UNCDF en 2008, ont pesé dans la décision de changer la conception initiale. La conjoncture du pays (crise politique pendant 2009) a fait que ce décaissement n'a pas eu des conséquences importantes pendant le cycle 2009, étant donné que la plupart des PAI ont pris du retard. Néanmoins, l'épuisement des ressources du FDL a obligé le projet à prioriser des rénovations d'infrastructures existantes (plutôt scolaires et sanitaires comme nous analyserons dans la prochaine section) pour le cycle 2010, en lieu et place des nouvelles infrastructures qui nécessitent des ressources plus importantes compte tenu de l'inflation. Au 31 octobre 2011, le projet a utilisé **96%** du FDL prévu dans le PRODOC, surmontant le problème rencontré pendant la mise en œuvre du PDLG1 où seulement **36.24%** du FDL prévu a été dépensé (selon l'évaluation finale du PDLG1, page 10).

Comme nous l'analyseront ultérieurement dans la section sur l'efficacité, la plupart des investissements supportés par le projet a été concentrée sur des écoles et postes de santé. Les AGR et d'autres investissements liées aux pôles de développement ont été faiblement dimensionnés pour le FDL du PDLG2 (5 investissements pôle: construction de kiosques de marché et une gare routière). Le

²³ Selon les règles de répartition du FDL incluse dans le Manuel de procédures (2002) : un maximum de 70% pour financer toute construction, réparation et maintenance extraordinaire (non-périodique) des infrastructures économiques et sociales de la CR. Les règles mentionnent explicitement que toutes les dépenses à caractère récurrent sont exclues. 20% pour les subventions complémentaires au profit des groupements communautaires et associations villageoises engagés dans des activités génératrices de revenu (AGR). Et enfin, 10% du FDL pour la protection du milieu naturel (Gestion des ressources naturelles, GRN et sensibilisation, éducation et formation pour la GRN).

financement de 5 plateformes multifonctionnelles (PTFM) n'était pas prévu dans le PRODOC. Il découle du partenariat avec le PTMF à partir de 2010.

Il faut saluer, cependant, la réactivité de l'équipe du projet dans la recherche de partenariats afin de mobiliser des ressources additionnelles pour combler le gap de financement du FDL pendant 2011 et 2011: comme les expériences avec les sociétés minières et les ressources du PACV2 dans les deux préfectures. En effet, le projet a été formulé avec un gap de financement d'US \$ 3,21 millions (page 27 du PRODOC), distribué et comblé comme suit:

Tableau 7: Mobilisation de ressources 2008-2011

Gap		Ressources mobilisées (2008-2011)
Produit 2 Les économies des collectivités locales partenaires du projet et celles de leur région d'appartenance amorcent un processus de développement soutenu et intégré	US\$ 2 millions pour l'Haute Guinée	US\$ 82,000 SAG a travers le CPD de Siguiri (2008) US\$ 385,000 SEMAFO à travers le CPD de Kouroussa (2008, 2009, 2010) US\$ 50,000 SEMAFO à travers le FDL (2008) US\$ 172,000 SEMAFO pour la CR Kiniero (Kouroussa) 2011 US\$ 50,000 Fondation SEMAFO pour la CR Kiniero (Kouroussa) 2011 US\$1,150 million PACV2 (US\$ 50,000 x 23 CR) á partir de 2011*
	US\$ 1 million pour la Guinée Forestière	Aucun fonds n'a été mobilisé.
Ressources recherchées pour l'expansion des activités du projet en Guinée Forestière	US\$ 210,000	US\$ 50,000 de Plan Guinée US\$ 100,000 du Projet REDYLO GF en 2009 Total = US \$ 150,000

*Date de la signature de l'accord : 18 novembre 2011.

Source élaboration de la mission avec les inputs de l'équipe du projet. Les montants doivent être considérés comme de valeurs indicatives et considérés avec prudence dû à la difficulté de trouver un taux d'échange annuel. Les taux moyens US\$/Franc Guinéen utilisés ont été : 5200 (2008), 5300 (2009), 6355 (2010).

Un premier versement sur la contrepartie du gouvernement n'a été effectif qu'en fin novembre 2011 après plusieurs tentatives. Pour solder cette contrepartie, un engagement serait au niveau du trésor pour une valeur d'environ US\$ 100,000 sur les US\$ 360,000 prévus. L'absence de coordination entre les donateurs a rendu difficile la mobilisation de ressources pour le projet.

La mission relève que le FDL n'a pas été mis en œuvre conformément à sa structure initiale. Le Fonds de Développement Economique (FDE)²⁴ n'a pu être opérationnalisé en tant que tel faute de stratégie DEL et mécanisme de financement des porteurs de projets au niveau des CR (seuls le recensement d'acteurs économiques et l'actualisation SAFIC 2011 ont été faits à un an de la clôture du projet). Par ailleurs les ressources destinées aux investissements dans les CR n'ont pas été allouées de manière prévisible mais plutôt annuellement en fonction des disponibilités financières.

Les décaissements au niveau d'UNCDF pour le PDLG2 n'ont pas souffert des délais importants, étant donné qu'en Guinée le circuit du trésor ne fonctionne pas. Les transferts se réalisent de façon directe sur

²⁴ Selon le PRODOC, le FDE visait à appuyer les groupements et les opérateurs privés dans les secteurs liés au développement économique et représentait 30% des ressources consacrés à l'investissement.

les comptes des CR (condition préalable au paiement), suivant la modalité d'exécution DEX. Néanmoins, selon l'équipe de projet, la localisation de la Cellule d'Appui Technique à plus de 690 km du siège du PNUD entraîne des difficultés de paiement des prestataires locaux ne disposant pas de comptes bancaires aussi, à cause de l'indisponibilité de ressources financières au niveau de la CAT. Ce qui engendre selon eux des retards de paiement des dépenses de fonctionnement (missions de terrain, fonctionnement des Secrétaires techniques et de l'antenne). Selon les Rapports Annuels 2008 et 2009, les délais majeurs ont été causés par les retards dans la mobilisation des contributions de CR, versement du 15% de leurs quotes parts du total des PAI²⁵. Le retard pris dans la réalisation des SAFIC a sûrement affecté la mobilisation des ressources propres des CR. Les dernières données sur la potentialité fiscale des 23 CR datent de 2005, et le PDLG2 avait prévu de les actualiser dans la première année d'exécution. La suppression de la CDL (contribution au développement local) début 2011 a mis les CR dans une situation plus délicate du point de vue des ressources propres. Le projet a essayé de mitiger ce problème avec l'appui à l'identification de nouvelles sources de recettes dans les CR.

Dans quelle mesure le projet est-il en route vers l'atteint de ses « cibles de produit » tels que présentés dans le ProDoc?

15 indicateurs retenus dans le PRODOC peuvent être considérés comme des indicateurs de produit. Selon l'analyse du niveau d'atteinte desdits indicateurs qui se trouve dans l'Annexe 5, seuls 4 indicateurs de produits ont été atteints au jour d'aujourd'hui, et 6 autres pourraient être atteints prochainement si les informations sont disponibles pour le confirmer. La plupart des indicateurs de produit qui montrent des problèmes (qui risquent de ne pas être atteints) sont liés aux retards des travaux SAFIC, qui ont occasionné de sérieux problèmes de cohérence pendant la mise en œuvre du projet²⁶. Des actions (recrutement d'un consultant international, revue des rapports, élaboration d'un rapport modèle comme base de travail des bureaux et de l'équipe PDLG2 en charge de leur finalisation) viennent d'être engagées courant novembre 2011 pour finaliser le SAFIC.

Quelle est la qualité de la coopération entre les différents partenaires du projet?

Le PDLG2 est complémentaire aux interventions des principaux partenaires d'appui à la décentralisation en Guinée²⁷. Un protocole de collaboration a été signé avec le PACV2 en décembre 2010, pour combiner d'une part, les apports techniques en planification et assistance à la maîtrise d'ouvrage du PDLG2 avec les Fonds de la BM d'autre part, pour le financement des investissements dans les 23 CR. Des actions conjointes ont été menées entre le PDLG 2 et le programme de l'UE d'Appui à la Consolidation de la décentralisation en Guinée pour assurer le financement du processus d'élaboration de la Lettre de Politique de Décentralisation et de Développement Local ainsi que l'étude relative au dispositif de financement de la décentralisation. Des contacts réguliers ont aussi été établis avec le projet PDSB, financé par la Banque Africaine de Développement. Ces contacts ont permis la coordination des activités, la recherche de la complémentarité (par exemple, dans la zone d'intervention du PDLG2 en Haute Guinée, le PDSB a travaillé avec la commune urbaine et la préfecture, et le PDLG2 avec les 23 CR²⁸). Malgré quelques avancées en termes d'harmonisation d'outils et de démarches, la politique de

²⁵ La quote-part avait été initialement de 25% pendant les premiers deux ans du PDLG1. En 2004, elle a diminué au 15%, taux maintenu pendant l'implémentation du PDLG2.

²⁶ En effet, selon la page 11 du PRODOC « l'utilisation du SAFIC sera préférée à la procédure habituelle de planification locale dans la mesure où cet outil apporte une innovation déterminante dans la programmation du DL ».

²⁷ L'espace de concertation des bailleurs de fonds prévu parmi les activités du projet n'a pas pu être tenu dû au manque de quorum depuis 2008. En effet la plupart de bailleurs de fonds actifs dans le domaine de la Décentralisation et le Développement Local (BM, UE, USAID) ont suspendu leurs activités pendant la crise de 2008-2009.

²⁸ Il faut souligner, néanmoins que le PDSB utilise des prestataires privés (NGOs, PME, etc) en lieu des collectivités locales.

cofinancement des infrastructures de la part des CL est encore différente pour chaque grand bailleur qui intervient au niveau des investissements locaux en Guinée²⁹. En conséquence les avancées vers la création d'une culture de cofinancement des investissements sont difficiles à mesurer.

Toutefois, la stratégie de financement des investissements socio économiques mises en œuvre par le PDLG2 dans les CR de Siguiri et de Kouroussa, confirme qu'il est possible de mobiliser la taxe minière pour financer des infrastructures socio économiques sous la maîtrise d'ouvrage des CR. Ainsi, le nouveau contexte de la réforme du code minier³⁰ ouvre une meilleure opportunité de financement des collectivités locales avec la perspective de revue à la hausse la taxe minière (qui passe de 0,4% à 0,5%) pour les substances minières de catégorie 1 (l'or et le diamant) et à 1% pour les autres catégories (comme la bauxite, le fer...) L'Etat s'est également engagé à rétrocéder aux Collectivités locales, 15% du produit de sa fiscalité prélevée sur les sociétés minières³¹. Pour mobiliser ces ressources nouvelles, l'expérience du PDLG2 pourrait servir de repère.

Quelle est la qualité de la gouvernance et de la supervision du projet? Est-ce que les parties prenantes y sont représentées?

La gouvernance du projet est assurée depuis le PDLG1 par le Comité de Pilotage du Projet (CPP) qui oriente et valide les Plans de Travail Annuels et leur rapport de mise en œuvre et recommande des actions appropriées contribuant à la qualité des interventions du projet³². Il se réunit régulièrement une fois par an et ses recommandations sont en général suivies d'effet hors mis certaines comme la mise en place de la quote part du gouvernement au projet. L'exécution du projet est sous la responsabilité de la Direction Nationale de la Décentralisation, avec le support d'une Cellule d'Appui Technique à Kankan, et trois antennes locales (avec un total de 24 agents et 6 véhicules). Dans un contexte de faiblesse voir d'absence de ressources humaines au niveau local, l'apport des secrétaires techniques a été déterminant dans l'administration et la gestion des CRD et particulièrement, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage toute chose leur ayant permis d'asseoir un début d'autonomisation.

Le projet bénéficie aussi de l'assistance et des conseils du Chargé de Programme à Conakry, d'un Conseiller Technique Régional³³ depuis le début du projet et d'une Experte en suivi-évaluation régional depuis 2011. Le PNUD Guinée a restructuré les unités de gestion de ses programmes en 2010. Comme

²⁹ Pendant que le PDLG2 demande 15%, la BM demande juste un 10% et la BAD ne demande aucune contrepartie.

³⁰ L'exploitation des ressources minières contribue à la formation du PIB pour 30% (donnée 2004). Rapport Etude PDLG « partenariat avec les sociétés minières » Juin 2011.

³¹ Etude sur le mécanisme de financement de la décentralisation en Guinée, Novembre 2011. Cette information a été confirmée par le Ministre de la décentralisation et de l'Administration Territoriale (M. Alassane Condé) au cours de l'audience qu'il a accordée à la mission, le 19 novembre 2011.

³² Selon le PRODOC, le CPP est présidé par le Ministère de l'Intérieur (qui a changé d'appellation plusieurs fois pendant la mise en œuvre du projet), avec la participation des sociétés minières comme observateurs. Le premier CPP, en octobre 2008 a validé le rapport final du PDLG1, le deuxième s'est tenu au début 2010 à cause des problèmes au pays depuis septembre 2009. Le CPP du 2010 (3 mars) a loué le taux d'exécution du projet de 74% pendant 2009 malgré la situation sociopolitique délicate au pays et le recul dans la mobilisation des ressources des CR et l'instabilité des cadres communautaires. Le CPP de janvier de 2011 alertait sur le manque de secrétaires techniques dans quelques-unes des 23 CR, et la nécessité de renforcer le partenariat avec le PACV2 et UNICEF. Parmi les recommandations les plus importantes des sessions de CPP on peut noter la nécessité de formaliser les textes juridiques des pôles de développement économique promus par le projet, ainsi que exploiter les opportunités de financements avec les sociétés minières. Au Plan régional, il été prévue un Comité d'Orientation, de Suivi et de Capitalisation (COSC), qui n'a pas été fonctionnel dû à la situation politique au pays.

³³ Dans la pratique, la supervision technique du projet a été successivement assurée à partir du bureau régional par trois conseillers techniques entre 2007 (formulation) et 2010. Ce mouvement dans la supervision du projet n'a pas facilité le suivi de certaines actions comme l'étude sur le dispositif de financement du DEL.

conséquence, l'Unité de Gestion du PDLG2 a intégré plusieurs autres projets afin d'améliorer l'efficacité globale en termes de coûts administratifs du portefeuille du PNUD. Cela a été le cas pour les activités résiduelles et la préparation du programme national Plateformes Multifonctionnelles (PTFM) et le CIP à Kankan. La restructuration a aussi signifié la fermeture des antennes de Kouroussa et Kissidougou du PDLG 2 et plusieurs changements au niveau de l'organigramme de l'équipe du projet.

4.2.3. Efficacité du Projet jusqu'à maintenant

L'efficacité du PDLG2 a été mesurée au travers d'une analyse du bilan des réalisations du projet de 2008 à 2011, une visite de terrain d'un échantillon de 13% des CR couvertes (3 sur 23 dans les deux préfectures de la zone du projet³⁴) et des entretiens avec une cinquantaine de personnes, y compris les rencontres avec les partenaires techniques et financiers actifs dans la décentralisation et le développement local en Guinée. Les quatre résultats implicites identifiés dans la section de « qualité de la formulation » (page 13) ont guidé l'appréciation des perspectives d'atteint des objectifs du projet.

Dans quelle mesure y a-t-il une preuve d'existence de capacités dans le domaine de la planification et de la budgétisation comme résultat des activités du projet?

Il était attendu à ce que les CR s'approprient et pérennisent des *outils* de planification, de financement et de gestion municipale pour asseoir leur autonomie administrative et financière. La mission estime que l'autonomie de fonctionnement des CR bien que fragile, est amorcée grâce d'une part à la mise à disposition par le PDLG2, de 7 secrétaires techniques qui assistent lesdites CR dans la maîtrise d'ouvrage et d'autre part, grâce à l'adoption par les 23 CR des outils de planification et de financement (FDL). Les investissements mis en œuvre dans les CR sont préalablement inscrits dans leur plan annuel d'investissement et leur budget des dites entités. Le projet a suivi le Code des CL afin d'assurer la qualité des PDLs³⁵ et a appuyé le travail en amont à travers les secrétaires techniques sur le terrain. L'analyse de quelques PDLs montre quelques défaillances de données sur la priorisation des secteurs et les infrastructures, par exemple dans le diagnostic du PDL de Balato le manque de logement pour l'enseignant est souligné comme une des contraintes à la scolarisation, cependant, le logement pour enseignant n'a pas été tenu en compte dans les priorités de la CR qui a plutôt décidé de construire des salles de classes additionnelles.

Les résultats du SAFIC dans les 23 CR que le PDLG1 a appuyés ont incité d'autres partenaires du PDLG (Plan Guinée, le Programme Conjoint Guinée Forestière) d'entreprendre l'extension du SAFIC sur 43 nouvelles CL³⁶. Les enquêtes SAFIC ont été conduites en 2009, les données ont été saisies en

³⁴ Il s'agit de la CR de Norassoba (centre d'un des pôles de développement identifiés par le PDLG1 et qui compte aujourd'hui avec un marché appuyé par le FDL), la CR de Niandankoro, qui compte avec des villages plus enclavés et qui a suivi des problèmes de participation et animation de la maîtrise d'ouvrage en général, et la CR de Balato, qui est considérée comme un cas modèle, qui a gagné le premier prix en planification du concours d'excellence COPEGOL organisé par la Banque Mondiale en 2008.

³⁵ Pour la mission, un Plan de Développement Local (PDL) devrait s'apprécier sur au moins cinq critères : 1) la participation (en particulier des femmes et des jeunes, 2) la cohérence du plan par rapport aux priorités de développement issues des diagnostics/restitution et validation, 3) la pertinence des solutions du plan par rapport aux contraintes et potentialités du milieu, sa faisabilité par rapport aux ressources effectivement mobilisables (humaine, financières...), 4) l'équité du plan par rapport à la prise en compte des préoccupations de groupes particuliers de la société (défavorisés) voir villages désavantagés (parce que trop enclavés etc) et enfin 5) l'articulation du plan avec les programmes sectoriels du gouvernement.

³⁶ 3 CU et 35 CR en Guinée Forestière et 5 CU en Haute Guinée, voir le tableau sur le gap de financement du PRODOC dans la section d'efficacité.

2010 et plus récemment en fin 2011, les rapports sont en train d'être rédigés. L'exercice SAFIC ne semble pas avoir été ni efficace ni efficient à la lumière de sa revue en cours. La situation sociopolitique aussi bien que la faiblesse des prestataires de la région ; la faiblesse et le flou du dispositif de suivi de UNCDF³⁷ ont rendu difficile l'avancement de ces activités.

Les cadres de concertation locaux (Conseil de Développement des Districts, CDD, et des Communautés, CDC) ont joué un rôle important pendant la mise en œuvre du PDLG1 (avant les élections locales de 2005). Après 2005 ils devaient disparaître, mais selon les entretiens tenus par la mission, la population a demandé leur maintien. La mission relève qu'à ce jour ces **cadres de concertation** sont ouverts aux différentes composantes des CR. Le projet les a appuyés et animés. Par contre, **la légitimité des CR** est encore fortement questionnée. Leur mandat étant arrivé à expiration depuis 2009 n'a pas été renouvelé pour diverses raisons en particulier liées aux différentes crises socio politiques que le pays a traversées³⁸. Au niveau préfectoral, les Comités de Finance Locale (structure qui n'est pas prévue dans le Code de CL) sont devenus les Comités Préfectoraux de Développement (CPD³⁹). Les deux CPD existants en Guinée sont ceux des deux préfectures couvertes par le PDLG2. Selon les entretiens avec le Ministère de la Décentralisation, un memo a été récemment circulé afin d'étendre l'expérience des CPD dans toutes les préfectures du pays.

L'autonomie financière des CR demeure tout aussi problématique en raison d'une part des décisions politiques de suppression de la Contribution au développement Local (CDL, principale ressource propre des CR)⁴⁰ et d'autre part, du retard pris dans la mise en place du SAFIC. Les PARIEFIC n'ont pas été réalisés. La complexité de la démarche SAFIC face au manque de ressources humaines qualifiées explique cette situation.

La participation des femmes, jeunes et d'autres groupes marginalisés dans la vie publique locale ne semble pas avoir connu de progrès particulier⁴¹. Les femmes et les jeunes sont absents des conseils des CR. Exception faite de deux femmes à Balato et à Maleya au niveau des CDC, les 21 autres CDC sont formés que d'hommes⁴². Ils (femmes et jeunes) sont confinés dans la gestion des investissements communautaires à usage généralement féminin ou juvénile (plate forme multifonctionnelle, centre de

³⁷ Le dispositif de suivi se fondait sur un consultant international (devant assurer un suivi selon les phases importantes de l'exercice), un Conseiller Technique Pays devant superviser les différents pays de sous région engagés dans l'exercice SAFIC, un Conseiller Technique basé au siège de UNCDF (NY) et un autre du bureau régional en charge du suivi technique de tout le projet dont le SAFIC.

³⁸ Le 24 décembre 2008, suite au décès du Président de la république Lassana Conté, le Capitaine Moussa Dadis Camara s'est autoproclamé chef de l'état à tête d'une junte militaire, dissout la Constitution et les institutions, et crée un régime d'exception (Conseil National pour la démocratie et le développement) avec un organe législatif transitoire, le Conseil National de Transition. Le décembre 2009, le Capitaine Moussa Dadis Camara échappe à un attentat et quitte le pouvoir en évacué sanitaire au Maroc.

³⁹ Le Conseil Préfectoral de Développement est composé des présidents des CR, le maire de la Commune Urbaine, les chefs de services déconcentrés de l'Etat, et les représentants des organismes à caractère économique et social. Présidé par le Préfet assisté du Secrétaire Général chargé des collectivités décentralisées, le CPD est un organe de concertations dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre du programme de développement préfectoral. Il assure la coordination et l'évaluation des opérations de mise en œuvre du plan de développement. (Source : étude sur la fiscalité local 2005, financée par le PDLG2).

⁴⁰ La suppression de la CDL a été une des toutes premières décisions du Président de la République, Alpha Condé nouvellement élu novembre et investi en décembre 2010.

⁴¹ Il était attendu une participation accrue des femmes et des jeunes à la gestion des affaires publiques locales (instances élues et communautaire, cadre de concertation).

⁴² Afin de balancer cette situation, dans les formations fournies pour le projet, il a été demandé qu'au moins une femme représente la société civile.

santé, périmètre maraicher, centre culturel...); même si par ailleurs, le processus de programmation des investissements a intégré des critères sexo spécifiques avec un début de renforcement des capacités locales en budgétisation sensible au genre⁴³. En plus des performances mitigées du projet en genre, l'environnement socio politique semble moins favorable à la promotion du genre et les partis politiques en particulier. En effet, vu qu'au plan socio culturel, la Haute Guinée correspondant l'aire culturelle malinké, fortement hiérarchisée, très ancrée dans une tradition qui régule la vie en société donc les rapports homme-femme et jeune, les partis politiques s'accommodent de cet environnement plutôt que de le bouleverser au travers le positionnement des femmes dans les instances de décisions.

Le PDLG2 se proposait d'impulser l'adoption de **démarches harmonisées de planification et de suivi participatifs** des actions de développement local dans les collectivités locales et au niveau préfectoral et régional. **Dans le domaine de la planification**, le PDLG a fait adopter conjointement avec le PACV2, un guide harmonisé de planification. Ce guide a été repris par la partie nationale. En perspective, ce partenariat formel depuis décembre 2010 entre le PACV2 et le PDLG2 devrait se traduire par l'harmonisation du processus de mise en œuvre des investissements en Haute Guinée voir sur l'étendu du territoire⁴⁴. Cependant, de sérieux problèmes de coordination demeurent pour mettre en cohérence la planification sectorielle avec la planification communale. En effet, pendant la mission plusieurs partenaires ont rapporté des différences de procédures de planification et des coûts pour le financement d'un même type d'investissement dans la même CR. Pour l'exemple d'une école, l'option de l'approche « d'infrastructures clé en main » (maîtrise d'ouvrage projet) utilisée par le Ministère d'Education utilise des techniques et des matériaux de construction dont le coût représente le double de celui d'une école construite à travers la maîtrise d'ouvrage locale (utilisation de matériaux locaux).⁴⁵ Selon les entretiens avec les responsables du projet de la BM, le PACV2 a un accord avec le PSE (programme sectorielle éducation, BM) afin de réduire ces différences.

Dans le domaine du suivi des actions de DL, les résultats semblent plus mitigés pour l'instant, malgré la tentative du projet de généraliser le MIS⁴⁶ au niveau régional en relation avec les SERACCO et d'encourager la création au sein de la Direction nationale de la décentralisation (DND), d'une division de suivi évaluation. En effet, il n'existe pas (tant au niveau régional que national) de base de données régulièrement mise à jour pour suivre le processus de la décentralisation et du développement local. La division en charge du suivi évaluation au sein de la DND est une coquille vide en raison de sa mutation entre différents services, de fréquents mouvements de cadres ayant engendré un manque de suivi voir

43 Le personnel du PDLG2 a été formé et ensuite les 11 communes rurales à Kouroussa et les 12 à Siguiri (maires des communes rurales, des secrétaires généraux des communes, des receveurs communautaires, des représentantes des femmes) et 2 Directeurs de micro réalisation et de 2 représentants des Conseils préfectoraux de développement.

44 Le PACV2 apportera à chaque CR 50 000 \$ US pour le financement de son PAI et le PDLG2 apportera l'appui en maîtrise d'ouvrage nécessaire à l'élaboration du PAI et à son exécution. Un protocole d'accord de partenariat a été signé en décembre 2010 par les 2 programmes. Elaboration des PAI des 23 CR de Siguiri et de Kouroussa dans le cadre de la convention de partenariat établie entre le PDLG2 et le PACV.

45 Selon les chiffres données par les interviewés, pendant que le coût d'une école construite par le PDLG2 est d'environ 170 M FG et de 200M pour le PACV, les écoles construites par l'UNICEF avec le Ministère d'Education (et le financement du prêt sectoriel de la BM) coûtent environ 300M FG. Selon l'équipe de projet PDLG2, le PDLG2 utilise la maîtrise d'ouvrage locale afin de diminuer les coûts de construction afin de faciliter que la CR puisse apporter sa contrepartie du 15%. Un autre facteur est la priorisation des techniques et matériaux de construction que la population pourra facilement remplacer dans le futur (ex. toiture en bois au lieu de métallique).

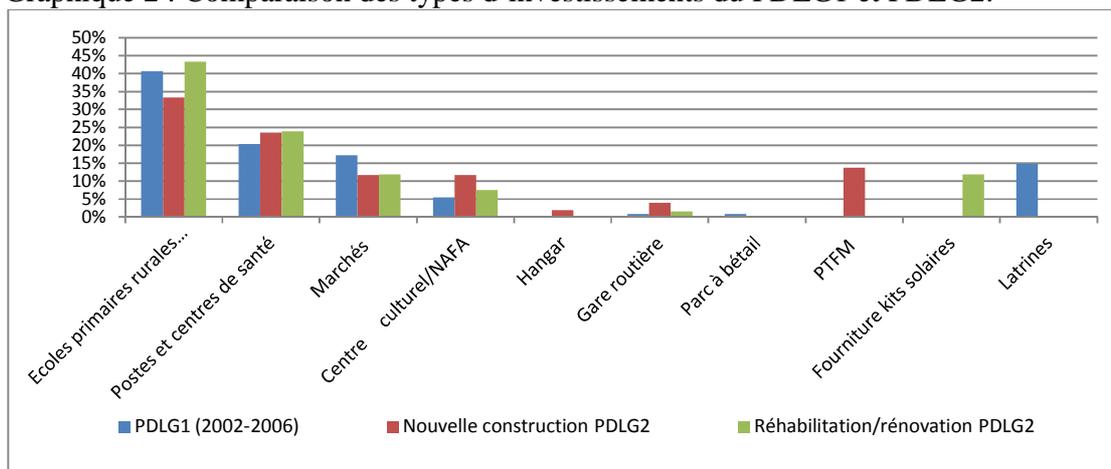
46 Management Information System, logiciel de suivi de projets appuyé par UNCDF. Le MIS compte 9 catégories d'informations (tabs): planification, dépenses publiques – recettes, investissements/entretien, renforcement de capacités, outils GAR, établissement de rapports, dictionnaire de données, structure pays, aide.

l'abandon du logiciel MIS installé. Cette situation a d'ailleurs justifié en avril 2011, une étude sous financement UE, pour établir un état des lieux du S&E, définir l'architecture d'un nouveau système et ses procédures de fonctionnement. Au plan national, l'institution future de cadres d'échanges d'une part entre les partenaires techniques et financiers d'appui à la décentralisation et d'autre part, entre ces derniers et le gouvernement, constituerait le cadre privilégié d'harmonisation des appuis à la décentralisation et au développement local, où l'équipe du PDLG2 devrait essayer d'incorporer les leçons apprises sur l'expérience avec le MIS promu par le projet.

Dans quelle mesure y a-t-il la preuve d'une meilleure capacité d'exécution par les collectivités locales ou des autres partenaires ciblés par le projet?

La mission constate une bonne capacité d'exécution par les CR. Les CR ont assuré la maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructure socio économiques, toujours avec l'appui des secrétaires techniques du PDLG2 déployés sur le terrain. L'appui du personnel de base du PDLG2 a été très bien apprécié dans les 3 CR visitées pendant la mission. Le projet a aussi aidé avec l'appui d'un ingénieur en génie civil qui a assuré la supervision du contrôle de qualité des investissements⁴⁷. Le FDL du PDLG2 a contribué au financement de la construction de 51 infrastructures et la rénovation de 67 pendant trois cycles d'investissement pour un total de plus d'un million de US\$ au 31 octobre 2011. Une analyse détaillée pour chaque cycle d'investissement se trouve dans l'Annexe 6.

Graphique 2 : Comparaison des types d'investissements du PDLG1 et PDLG2.



La mobilisation de presque 70% des ressources du FDL en 2008 et 2009 (voir section sur l'efficacité) et l'inflation ont déterminé la nature des investissements pour 2010, focalisés sur la réhabilitation/rénovation d'infrastructures. En effet, une fois les PAIs 2010 finalisés, le budget des nouvelles constructions sollicitées était supérieur à USD 1 million, mais les fonds disponibles étaient de USD 200,000. Cette situation a amené l'équipe de projet à sensibiliser la population à prioriser la réhabilitation et l'équipement d'infrastructures. Ce changement peut avoir contribué à la faible appropriation par les CR qui attendent encore les ressources du PDLG2 pour la réhabilitation (nécessaire) de leurs infrastructures. Seul quelques CR (comme les cas de Kintinian et Norassoba) ont

⁴⁷ Selon l'équipe de projet, ils ont réalisé des améliorations des procédures de suivi des chantiers sur la base d'une autoévaluation: ingénieurs fixes à disposition des CR pour le suivi, avec une rotation entre zones, et visites de l'ingénieur du projet aux entrepreneurs dans des étapes clés.

assuré l'entretien de leurs infrastructures sur ressources propres, selon l'équipe de projet (vu que 1% du FDL prévu dans le manuel de procédures n'est pas suffisant pour la maintenance).

Il faut saluer les expériences de financement conjoint UNCDF, sociétés minières, CPD et CR⁴⁸. Par exemple, à Koroussa, comme indiqué dans le tableau sur les ressources mobilisées dans la section d'efficience, la Semafo a canalisé US\$ 385,000 représentant la taxe de développement local à travers le CPD (2008- 2010) pour la construction d'un centre de santé, un centre culturel et une PTFM, la rénovation de 2 écoles primaires rurales et l'extension du centre de santé et la plantation d'une haie vive autour du centre culturel. En 2011, les fonds de cette société minière ont été canalisés à travers le FDL⁴⁹, et utilisés pour la construction de 5 infrastructures à Kiniéro/ PAI 2011 (quatre écoles primaires rurales et un poste de santé) pour un total de US\$ 172.000. A Siguiri il y a eu deux autres expériences ad hoc avec la société minière SAG (Groupe Ashantigold) avec le CPD de Siguiri. Dans ce cas, il n'y a pas eu une répartition équitable des ressources de la taxe dont la plupart a été allouée à la préfecture, selon un processus moins transparent et des coûts d'infrastructures plus élevés⁵⁰. D'autres sociétés minières se sont rapprochées du PDLG2 afin d'explorer de possibles partenariats, qui ne se sont pas pour l'instant traduits par des collaborations formelles.⁵¹

Sur le total de fonds du FDL décaissés, seulement 2,9% a été dépensé en suivi et contrôle de la construction ou la rénovation des infrastructures, selon les données fournies par l'équipe de projet. La qualité des investissements est jugée bonne selon l'appréciation des acteurs locaux interviewés pendant la mission. Néanmoins, il faut préciser l'incapacité de ces types de missions de revue d'apprécier la qualité technique des infrastructures au delà des documents de suivi-contrôle de chantiers et de PV de réception provisoire et définitifs. La mission n'a pas décelé de problèmes (absence de preuves) majeurs de qualité des infrastructures tel que rapportés par les services déconcentrés ou les ingénieurs locaux en charge du contrôle.

Dans quelle mesure y a-t-il la preuve d'une augmentation des capacités productives et des revenus des populations rurales (spécialement les femmes et les jeunes)?

Les expériences isolées d'investissements susceptibles d'accroître les revenus (marchés, gares routières, hangars, plateformes multi fonctionnelle) ne découlent pas de stratégies DEL préalablement définies, ce

⁴⁸ Il faut rappeler que ces expériences avaient déjà été pilotées par le Projet pour le développement socioéconomique de Siguiri depuis 1998. L'ONG canadienne CECI a appuyé la SAG dans cette préfecture.

⁴⁹ La Semafo a passé une requête spécifique au Ministère de Mines pour acheminer leurs ressources (taxe de 0,4%) directement aux CR à travers le FDL. Le CPD de Kouroussa a accompagné les 11 CR en leur transférant leurs quoteparts de la taxe de développement local (payé par la SEMAFO). Une clé de répartition annuelle a été introduite : 50% pour la CR de Kiniéro, où il y a la mine, 45% pour le reste de CRs de la zone et 5% pour la préfecture. Dans ce cas, le FDL a apporté le 40% des ressources, et la société minière les 60%. Néanmoins, il faut rappeler qu'il s'agit d'une initiative encore ad hoc, pas prévue dans le Code Minier ou le Code de Collectivités.

⁵⁰ Selon une note spécifique sur les partenariats développés par le projet, élaborée par l'équipe de projet, le CPD de Siguiri prévoyait d'utiliser les ressources minières pour financer son Plan de Développement Triennal 2005-2008 (0,4% de la SAG et 0,2% de la SMD). Néanmoins, ils ont activé ce mécanisme seulement deux fois: en 2007 pour compléter le cofinancement des CR avec plus de 90 millions de FG et en 2008 avec le 15% du financement des PAI des CR (presque 400 millions de FG).

⁵¹ Une convention de collaboration avec la société minière Rio Tinto Alcan a été préparé mais finalement il n'y a pas eu d'accord à cause des frais de déplacement de l'équipe du PDLG2. La société minière Val de Rio a aussi pris contact avec le projet mais finalement a décidé de créer leur propre département de DL.

qui réduit son champs d'impact surtout en terme de création d'emplois et de revenu. Le CPP a recommandé par deux fois la formalisation des textes juridiques des Pôles⁵² de Développement Economique⁵³, action qui n'a finalement pas été réalisée. En conséquence chaque convention pôle a ses propres spécificités.

La visite de terrain effectuée par la mission au marché de Norassoba a permis à la mission d'apprécier l'importance de la demande de boutiques face à une offre limitée. En effet, pour 80 boutiques réalisées la CR a reçu près de 1000 demandes. Les boutiques en exploitation ont sécurisé et dynamisé l'activité des commerçants sur le marché. Cet investissement de l'avis des acteurs sur le terrain semble avoir eu un effet sur l'activité économique locale (passage d'un marché hebdomadaire à un marché permanent à Norassoba, émergence de corps de métiers comme menuiserie métallique, forgerons, ateliers de mécanique), mais il n'y a pas de données tangibles (nombre de nouveaux emplois créés, chiffre d'affaires, niveau d'accroissement des revenus...) pour soutenir ces opinions. Une brève analyse de la base des données fournies par l'équipe du projet sera faite dans la section sur l'analyse d'impact.

L'appui aux groupements amorcé pendant le PDLG1 n'a pas été suivi pendant le PDLG2, en attendant les résultats des diagnostics SAFIC et l'opérationnalisation du FDE. Le projet a continué un certain appui technique, mais n'a pas développé un cadre stratégique DEL actualisé. La formation des entrepreneurs locaux (création entreprise, soumission offre technique et financière) a été assurée par le PDLG2. Il n'y a pas eu de dispositions spécifiques pour les positionner vis-à-vis des marchés du projet, mais plutôt l'approche a été de les mettre en compétition avec d'autres entrepreneurs venus d'ailleurs. En conséquence l'utilisation des jeunes locaux pour la maîtrise d'ouvrage n'a pas été appuyée de façon directe⁵⁴.

Les activités liées à la microfinance n'ont pas connu d'avancée malgré la disponibilité de la SEMAFO et des CR. A la fin 2011, une mission FIPA s'est rendue en Guinée pour démarrer les travaux de diagnostic vers la Stratégie Nationale de la Microfinance, suivant l'approche sectorielle de UNCDF.

Les investissements du PDLG2 (généralement dans le social) reflètent les priorités définies par les populations et les autorités locales dans les Plans de Développement Local et ce malgré que le PRODOC du PDLG2 soulignait le danger de continuer à construire des infrastructures sociales au détriment des infrastructures marchandes qui seules peuvent assurer l'autonomie financière des CR. En effet, le projet se proposait d'impulser un processus de développement soutenu et intégré des économies des CR couvertes à travers plusieurs activités afin d'augmenter les capacités productives et les revenus des populations des deux préfectures. Néanmoins, la plupart de ces résultats sont en attente (voir l'analyse dans l'annexe 5).

⁵² **Le pôle** est un regroupement de CR dans un espace de continuité géographique (homogène) bénéficiant de soutien à la mise en place au sein d'une CR pivot, d'infrastructures économiques à effet polarisant. **Source/** Mission Revue. Sept pôles ont été identifiés pendant le PDLG1 (voir carte dans l'annexe xxx).

⁵³ Les investissements réalisés dans les pôles ont fait l'objet d'accord « Conventions Pôles » préalable entre les CR composant ces pôles. Ces conventions clarifient les conditions de réalisation et d'exploitation des infrastructures, les principes et clé de répartition des charges et recette etc.

⁵⁴ Néanmoins, selon l'équipe de projet, 65% des prestataires gagnants des marchés sont d'une des deux préfectures, 23% de l'Haute Guinée et 12% d'autres régions de la Guinée. Selon le briefing avec l'équipe du projet : 65 contrats de travail ont été signés depuis 2008 pour 22 CR, 6 employés par entreprise).

Dans quelle mesure y a-t-il une évidence que les résultats du projet sont appropriés par le niveau national ou à d'autres niveaux à travers d'un bon système de suivi, gestion et de partage des connaissances?

Le PDLG2 se proposait de soutenir l'amélioration du pilotage stratégique de la décentralisation grâce à l'institution d'un cadre stratégique et d'un dispositif technique et financier de mise en œuvre, renforcés par un système de suivi évaluation et de cadres de concertation périodiques. Le résultat tangible obtenu conjointement par le PDLG2, le PACPD (UE) et le PACV2 (BM) a été l'élaboration et l'adoption par le Gouvernement, de la Lettre de Politique de Décentralisation et de Développement Local. Par ailleurs, selon les parties prenantes interviewées pendant la mission, l'expérience du PDLG2 a fortement influencé l'élaboration en cours de l'étude visant l'institution d'un mécanisme national de financement des collectivités locales. En effet, le rapport de cette étude⁵⁵ note : *« concernant la gestion des fonds alloués aux collectivités, l'option de leur versement sur le compte de la collectivité qui ensuite passera les contrats et paiera les entreprises, apparait comme la seule option envisageable respectant la maîtrise d'ouvrage des CL et le code des CL. Les résultats positifs obtenus par le PACV II et le PDLG qui utilisent ce système, confortent cette option »*. Par ailleurs, le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation⁵⁶ a informé la mission de la préparation au sein de son département d'un texte visant à répliquer l'expérience du PDLG2 relative au mécanisme d'utilisation de la taxe minière pour le financement du FDL au niveau préfectoral (CPD de Kouroussa).

UNCDF a beaucoup investi afin d'instaurer le MIS (Management Information System) comme système de S&E de ses projets de DL dans la sous région, et en promouvant son extension au niveau national. En Guinée, l'expérience du MIS au niveau national semble avoir été utile pour avoir débouché sur la création d'une cellule de S&E de la Décentralisation au niveau national. Toutefois, les changements institutionnels et les difficultés de saisie et de remontée de l'information ont rendu problématique sa stabilisation. Plusieurs parties prenantes interviewées ont une opinion différente sur le niveau de fonctionnalité du système : l'équipe de projet pense que le système a fonctionné dans 5 des 8 préfectures, d'autres partenaires soutiennent que le MIS au niveau national n'a jamais été fonctionnel.

Au niveau régional, l'appui en S&E a été fait en coordination avec la BM, où le PACV II couvre les deux préfectures et le PDLG2 les régions. L'équipe de la Seracco à Kankan (3 personnes) est chargée de saisir les données au niveau régional⁵⁷. Pour le cas de la préfecture de Kouroussa, sur les 11 CR et la CU, seulement 2 CR disposent de données saisies dans le logiciel.

Comme mentionné au début de cette section dédiée à l'analyse de l'efficacité du PDLG2, au niveau des CR les résultats du projet en termes de maîtrise d'ouvrage (planification, budgétisation, financement, mobilisation de ressources propres) semblent être sur la bonne voie d'appropriation par la population et ses autorités locales. L'harmonisation d'outils d'accompagnement des CR au niveau de plusieurs bailleurs est aussi un bon signe d'appropriation. L'idée initiale du projet, d'expérimenter l'Agence Régionale de Développement n'a pas connu d'avancée à cause de l'option faite par le nouveau Ministre de la décentralisation qui a plutôt privilégié une Agence Nationale. Néanmoins, la LPN-DDL a

⁵⁵ Conception du mécanisme de financement et mesures d'accompagnement des collectivités locales, rapport provisoire financement de la décentralisation ; Programme d'Appui à la Décentralisation, UE-Ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation, page 16, sept 2011.

⁵⁶ Entretien du 19 octobre 2011 avec M. Allassane Condé, Ministre des collectivités locales.

⁵⁷ Elle est logée au siège du PDLG afin d'améliorer leur accès à internet et l'électricité. La mission de la revue a eu une brève séance de travail avec eux.

reincorporé l'idée d'une ARD et une étude a été lancée à cet effet avec l'appui financier de l'UE. Le DEL semble aussi être présent dans le discours, mais demeure encore timide, étant donné l'importance des besoins en services publics de base dans les 23 CR.

4.2.4. Perspectives d'Impact du projet

Afin de mesurer l'impact du projet, la revue s'est appuyé sur les résultats à long terme (ou impacts) du PRODOC, et leur relation avec les résultats à moyen terme « reconstruits »⁵⁸. Donc, l'analyse de l'impact a été menée à deux niveaux:

- Au niveau des bénéficiaires finaux et leurs communautés.⁵⁹
- Au niveau des institutions locales (surtout les CR et les 2 préfectures de la zone du projet) et les structures nationales.⁶⁰

Quelles sont les perspectives d'impact sur les bénéficiaires finaux du projet et leurs communautés (bénéficiaires des produits du projet ou des services des gouvernements locaux soutenus par le projet) ?

Il est difficile pour la mission de se prononcer avec certitude sur les perspectives d'impact du projet au niveau des communautés bénéficiaires (jeunes, femmes, enfants et la population en général) vu la taille de l'échantillon des CR visitées (seulement 3 sur 23) et la faible base d'information documentaire au niveau de résultats du projet⁶¹. Toutefois il semble probable que le projet contribue à améliorer les possibilités d'accès aux services sociaux de base vu que la majorité des investissements réalisés est socialement orientée (écoles, centre de santé, et quelques centres culturels). Néanmoins la mission n'a pas trouvé des données qui permettent d'évaluer avec précision une telle contribution⁶² ou bien d'analyser la taille de l'intervention par rapport aux besoins. Au moins le projet y a contribué avec la fourniture d'infrastructures de qualité en relation avec la carte scolaire et sanitaire, malgré quelques doublons avec les projets sectoriels des Ministères Techniques en charge.

Par rapport aux investissements marchands, les entretiens de la mission ont fourni quelques données « anecdotiques » sur les perspectives d'impact du projet sur les groupements féminins, les producteurs, commerçants, entrepreneurs locaux qui disposent d'opportunités d'augmentation des revenus. Par exemple, le groupement féminin de Balato qui exploite une PTFM (financé sur le FDL), réalise mensuellement un bénéfice net se situant entre 1 et 2 million de FG. Durant 2008, 2009 et 2010 le marché a généré environ 10 millions de FG chaque année, à travers le paiement de la location des kiosques⁶³. Pour 2011, il a été prévu que la location augmente jusqu'à 25,000 FG/kiosque, avec un

⁵⁸ Par la mission (voir schéma de la logique du projet dans l'Annexe 3).

⁵⁹ Pour le résultat à long terme « amélioration des moyens d'existence de la population de la HG et la GF »; et les résultats à moyen terme « amélioration de l'accès aux services publics de base » et l' « augmentation des capacités productives et des revenus ».

⁶⁰ En relation avec le résultat de long terme « adoption de pratiques de bonne gouvernance pour le DL par les CL », et les résultats à moyen terme « autonomie de fonctionnement des CL3 et « amélioration du Pilotage Stratégique DDL ».

⁶¹ Il faut rappeler qu'il n'existe pas une situation de référence, et la plupart des indicateurs sont axés sur les activités. Le PACV2 a essayé d'établir une situation de référence afin de l'utiliser pour une évaluation d'impact, mais l'arrêt du projet depuis la fin 2007 jusqu'à avril 2011 a invalidé les données. La mission n'a pas eu de réponse de la part du PACV sur sa demande de données après les entretiens en Guinée.

⁶² Amélioration des ratios élèves/classe, amélioration de l'accès aux services de santé...

⁶³ 82 kiosques x 10,000 FG/mois x 12 mois.

recouvrement total attendu de plus de 24 millions de FG⁶⁴. Les données sur le marché de Norassoba indiquent que le PDLG2 a ajouté 20 kiosques et 2 latrines aux 62 kiosques construits avec le PDLG1. 63 des 82 kiosques sont occupés par des femmes et le marché est aujourd'hui géré par la CR et trois comités.

Il faut rappeler que la logique du projet n'est pas de déployer un grand projet d'investissements sociaux ou marchands, mais plutôt de renforcer l'autonomie des CR à travers une maîtrise d'ouvrage plus efficiente et capable de contribuer à la fourniture de services sociaux de base et à la dynamisation de l'économie locale, ainsi que de renforcer les capacités de quelques acteurs privés clé. Néanmoins, il est fort à regretter le manque de données pour mieux apprécier le changement des moyens d'existence de la population locale.

Quelles sont les perspectives d'impact au niveau des institutions locales et nationales chargées du processus de Décentralisation et Développement Local ?

An niveau local, le PDLG2 a produit un effet démonstratif de l'utilité des investissements par rapport à l'engagement des citoyens en faveur de leur commune (paiement d'impôts, infrastructures marchandes...). L'évaluation finale du PDLG1 avait constaté « un accroissement significatif des recettes propres des CR dans la zone PDLG : le montant moyen mobilisé est passé de 439 M FG (2002) à 1038 M FG (2005) ». Les recettes cumulées des 23 CR de Siguiri et de Kouroussa ont globalement connu une tendance à la hausse entre 2008 et 2010. Elles sont passées à plus de 3 milliards de FG (2008) à 4 milliards (2010) avec un pic en 2009 culminant à un montant global de 5 milliards FG. Ceci représente 8717 FG de revenu moyen per capita sur les 3 années⁶⁵. Ces recettes sont constituées de diverses taxes dont la taxe minière en particulier (redevances des mines et carrières). L'écart important entre les prévisions (-) et les réalisations (+) de recettes pourrait s'expliquer par une faible maîtrise des recettes par les CR se traduisant par la qualité approximative de leur prévision. Bien que l'analyse de la mission ait porté seulement sur des données fiscales de trois voir quatre années, la mission estime qu'une autonomie financière des CR fondée essentiellement sur la taxe minière demeure fragile et peu viable. Les CR devraient diversifier et élargir leur base fiscale en conformité avec le cadre légal. Le projet a dispensé plusieurs formations en mobilisation de ressources au niveau des CL, mais il y a eu des problèmes liés à la grande mobilité des cadres. Actuellement l'équipe de projet a décidé d'attendre les élections générales de 2012 avant de lancer une formation en mobilisation de ressources au profit du personnel des CR.

Les interventions du projet dans le domaine du suivi évaluation, à un an de sa clôture, ne semblent pas avoir produit un impact tangible tant au niveau National qu'au niveau régional. Au sein du ministère en charge des Collectivités Territoriales, nos interlocuteurs ont souvenance de certaines actions en S&E sans être en mesure de présenter un quelconque changement comme résultat des appuis fournis par le PDLG2. La situation n'est pas meilleure dans les Services Préfectoraux de développement qui avaient été équipés pour consolider les informations sur les CR dans le but de les remonter au niveau National. Ce travail ne s'est pas fait. Les raisons ont été évoquées dans les pages précédentes.

⁶⁴ Selon les données fournies par l'équipe du projet, 3 millions FG ont été destinés pour l'investissement des bornes fontaines en 2007.

⁶⁵ La population totale des deux préfectures (Siguiri et Kouroussa) en 1996 était de 427.768 habitants ; avec un taux d'accroissement naturel d'environ 2,6% par an, elle atteindrait actuellement plus de 550.000 habitants. Compte-tenu des multiples facteurs affectant ce type d'extrapolation, on considèrera par hypothèse une population résidente de 500.000 habitants (PRODOC PDLG2).

Quelle est la probabilité que l'approche du projet sera répliquée dans d'autres régions du pays ou par d'autres partenaires de développement, les autorités nationales incluses, ailleurs dans le pays ?

Le PDLG2 a alimenté la réflexion nationale sur le mécanisme de financement des CL. Comme discuté ci-dessus cette contribution est largement reflétée dans les documents officiels du Gouvernement tel que l'Etude relative au mécanisme de financement citée plus haut. Malgré les limitations déjà analysées du MIS, il est certes reconnu qu'il a contribué à susciter l'intérêt du Gouvernement de se doter d'un mécanisme de suivi de la Décentralisation au niveau central. Certains outils de MO développés par le projet comme le manuel de planification, ont été appropriés au plan national suite à une fusion des guides PDLG2 et PACV2. Les autres outils comme le guide d'entretien des infrastructures, le guide SAFIC, manuel d'autoévaluation etc... pourraient alimenter à terme la Stratégie de Renforcement des Capacités des acteurs de la décentralisation.

La gestion transparente faite de la taxe minière par les CR couvertes est en passe de devenir un cas d'école pour le Gouvernement et les sociétés minières comme la SEMAFO. L'aboutissement de cette expérience est attribuable au PDDG2 y compris dispositif des secrétaires techniques. Ce succès a amené le Ministre de la décentralisation à prendre un texte visant la réplification de cette expérience à d'autres départements du pays en particulier Kindia. Ceci mérite d'être suivi ultérieurement. Selon l'entretien réalisé avec le Président de la Chambre des Mines, l'approche utilisée par le PDLG2 à Kiniéro avec la SEMAFO est aussi un modèle pour le reste des sociétés minières établies au pays. En effet, les miniers envisagent de répliquer une telle expérience dans leur perspective de promotion de la Responsabilité Sociale des Entreprises. L'approche du PDLG2 sera maintenue dans les 23 CR comme base du partenariat technique et financier avec le PACV2.

4.2.5. Pérennité des résultats du projet

Quelle est la probabilité qu'il y aura une continuation des résultats, y compris dans les domaines du genre et des droits de l'homme, une fois la période de soutien externe bouclée ?

Les appréciations de la mission relatives à la pérennité du PDLG2 sont mitigées. L'autonomisation des CR en maîtrise d'ouvrage du développement local et de financement des investissements sont fonction d'une part du niveau d'opérationnalisation du dispositif national de la décentralisation/déconcentration et d'autre part, de la capacité financière des CR à maintenir en leur sein un bon niveau d'expertise technique⁶⁶. Au regard des perspectives qu'offrent les fonds miniers au niveau local (accroissement de la taxe minière 0.4 à 1%) ainsi que du dispositif de financement de la décentralisation au niveau national, la continuité des Secrétaires Techniques et l'accès à des nouvelles ressources financières pourraient être assurés à condition d'évoluer vers un dispositif régional (genre Agence Régionale de Développement) pour mutualiser l'offre de services d'appuis techniques. L'initiative de la SEMAFO pour le financement de l'Assistance Technique pour la CR de Kiniéro est un exemple qui conforte les perspectives de pérennité de l'appui des secrétaires techniques. Les probabilités sont grandes à ce que les 23 CR touchées par le projet continuent d'utiliser les procédures et outils développés par le PDLG2. Quelques perspectives de réplification au niveau d'autres CR pourraient être envisagées, mais la mission ne dispose pas d'évidence⁶⁷.

⁶⁶ Selon toutes les entretiens sur le terrain, l'appui des 7 Secrétaires Techniques financés par le projet semble avoir été clé dans la atteint des résultats liés à la maîtrise d'ouvrage local.

⁶⁷ Par exemple, le PACV2 a harmonisé sa démarche de maîtrise d'ouvrage avec le PDLG2 jusqu'à un certain point, mais pendant les entretiens la Banque Mondiale à Washington DC, la mission n'a pas aperçu un 'buy-in' de l'approche du PDLG2, étant donné qu'ils proposent de créer un « basket fund » alimenté par la BM, le FIDA et l'AFD, en lieu et place du

Par rapport à la pérennisation des acquis liés à l'amélioration de l'accès aux services publics de base, malgré quelques avancées, des interrogations demeurent sur la coordination avec les Ministères Sectoriels pour le cas des investissements sociaux. En effet, le Ministère d'Education et les autorités sanitaires continuent à construire les infrastructures « clé en main », sans l'implication de la population locale et avec des techniques et coûts de construction qui rendent difficile l'entretien et la réparation sur ressources des CR⁶⁸. Il faut aussi reconnaître que même en utilisant la maîtrise d'ouvrage locale, le problème de maintenance des infrastructures demeure un défi important afin de pérenniser les acquis, et la solution utilisée par le PDLG2 (réhabilitation/rénovation des infrastructures avec le FDL) ne peut pas être considérée comme une stratégie durable. En effet, le rapport sur « les modes et pratiques de gestion des infrastructures publiques locales dans la zone du PDLG2 » n'a été élaboré qu'en mars 2011, et il reconnaît que « [...] malgré la mise en place des structures communautaires de gestion, les infrastructures construites par le PDLG1 et 2 ne bénéficient pas suffisamment d'attention de la part des collectivités sur le plan de la gestion, de l'entretien et de la maintenance ».

Le rapport reconnaît que l'état des infrastructures et autres équipements *publics dans le pays, et dans tous les secteurs, est en état de dégradation avancée*. Il n'existe pas une Stratégie Nationale ou une Politique en matière d'entretien et de maintenance des infrastructures publiques. Il est intéressant de voir comment, selon le rapport, il n'existe pas de différences notoires entre les pratiques des intervenants sur le terrain : les expériences développées par les sectoriels et par les partenaires (projets et programmes). Malheureusement, ce rapport n'offre pas un diagnostic approfondi des expériences de gestion recensées et reste sur la description de quelques mécanismes prévus, sans préciser leur degré d'application et leurs résultats sur le terrain⁶⁹. Le Manuel de procédures du PDLG incluait des dispositions de pérennisation, où le « maître d'ouvrage », la collectivité locale ou CR, y est le seul responsable⁷⁰. Suite aux réceptions provisoires des infrastructures, les contrôleurs de la qualité des infrastructures ont recommandé l'utilisation de la retenue de garantie (5% du contrat du prestataire) seulement sur deux chantiers, pour assurer la mise en conformité aux normes pour des infrastructures présentant des défaillances.

circuit national qui pourrait être établi avec l'Agence Nationale. Même les modalités opératoires des US\$ 50,000 pour chacune des 23 CR du projet n'étaient pas claires pendant le passage de la mission.

⁶⁸ Sachant que ces infrastructures sont transférées ultérieurement aux CR.

⁶⁹ Pour les sectoriels : au niveau de la santé, existence de comités de gestion des centres de santé, et de petites restaurations et entretiens faits sur la base des ressources propres des structures sanitaires ; au niveau de l'éducation, existence de bureaux de l'APEAE à travers les cotisations des parents d'élèves, difficilement mobilisables avec le niveau de pauvreté des ménages de la zone. Par ailleurs la Direction Préfectorale prépare des fiches d'appréciation sur la situation de l'école; au niveau des points d'eau, le Service National d'Aménagement des Points d'Eu (SNAPE). Pour les projets et programmes : le PDSD demande la signature d'une convention de gestion de l'infrastructure entre la collectivité et la structure de gestion, accompagné d'un renforcement de capacités. A la réception provisoire de l'infrastructure, un comité de gestion et d'entretien est aussi mis en place en lien avec les structures de gestion sectorielle (APEAE, comité de gestion des centres sanitaires, comité de gestion du marché installé à la CL...)

⁷⁰ « [...] l'entretien courant régulier et extraordinaire des ouvrages réalisés et la maintenance des équipements mis en place dans le cadre du FDL ressort de la seule responsabilité du Maître d'ouvrage, qui s'engage à se doter des moyens financiers et techniques nécessaires pour sa correcte réalisation. [...] L'ingénieur fournira au maître d'ouvrage au moment de la réception provisoire une «notice d'entretien». [...] Le PDLG a mis en place une commission d'entretien dans le cadre du CDC. [...] Dans aucun cas cette commission aura la fonction de déresponsabiliser ou de se substituer au maître d'ouvrage, qui est et reste dans tous les cas, le seul responsable devant la loi sur l'entretien et la pérennisation des infrastructures qui lui sont confiées. [...] A l'occasion de la réception définitive (normalement 12 mois après la réception provisoire) le CDC (avec l'appui de la CAT) rédigera une note d'évaluation sur la qualité de l'état d'entretien de l'ouvrage qui sera communiquée au maître d'ouvrage et annexée au dossier relatif à l'ouvrage».

L'existence du comité de gestion ou d'entretien des infrastructures a été incluse dans les conditions d'éligibilité au FDL. Néanmoins, le rapport sur les modes de gestion reconnaît que ce mécanisme n'a pas connu un suivi de la part de l'équipe du projet pendant sa mise en œuvre. Pire, selon le Manuel de Procédures, « le manque d'entretien de la part du maître d'ouvrage d'une infrastructures financée par le FDL constituera la cause d'exclusion des futures annualités de la contribution FDL ». Dans ce cas, l'avis de la mission de revue est que non seulement cette disposition n'a pas été appliquée, mais que le FDL 2010 a été utilisé majoritairement pour la réhabilitation et rénovation d'infrastructures.

Dans quelle mesure est-il probable que l'engagement politique pour les réformes soutenues par le projet continuera une fois le projet terminé ?

La principale condition critique de réalisation future demeure le maintien de la volonté politique du gouvernement en faveur de la décentralisation, la mise en œuvre du plan d'action de la décentralisation, la sécurisation des ressources pour les CR et le soutien des PTF et du secteur minier. Si ce préalable n'est pas en place avant la fin du projet, la mission estime que les perspectives de pérennisation des infrastructures socioéconomiques seront incertaines. Par contre, sous réserve d'une stratégie DEL portée par les CL articulée à un mécanisme de financement adapté au contexte des acteurs, il est fort probable que les projets productifs à rentabilité prouvée, créeront des emplois fixes et des revenus réguliers même après le PDLG2, mais il faudrait que le projet se dote d'une base solide d'information afin de capitaliser les acquis et de faire le plaidoyer pour les atteindre. Ainsi, les pôles semblent présenter des bonnes perspectives de pérennité, vu les nombreuses opportunités créées au niveau local (activités marchandes, chiffres d'affaires des commerçants et fiscalité locale), même ils sont encore à capitaliser.

Jusqu'à quel point le projet bénéficiera t-il de ressources additionnelles et d'appropriation une fois le soutien externe terminé ?

Sur la base des entretiens et de l'analyse documentaire faits par la mission, quelques partenariats sont possibles dans le futur (2012) pour le PDLG2 réf au diagramme dans l'Annexe 7. UNCDF devrait recentrer son appui sur le « *renforcement des mécanismes de transfert financier aux CL* ». Les ressources dédiées à l'investissement devraient se focaliser sur les initiatives DEL et Microfinance (avec l'appui du PNUD, la BAD et les fonds miniers et du gouvernement).

Les ressources pour les infrastructures dites sociales pourraient être fournies par le PACV2 (BM), la BAD, UNICEF et le gouvernement, et UNCDF fournirait dans ce cas seulement l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale. Une portion du FDL UNCDF pourrait être utilisée comme effet levier des fonds des sociétés minières et du gouvernement pour la GRN.

Un tel partenariat pourrait être envisagé avec le FIDA en lien avec l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les 23 CR.

Finalement, au plan national, UNCDF/ l'UE appuieraient la politique nationale de décentralisation et développement local en partenariat avec le gouvernement. Le PNUD travaille également sur ces questions au travers plusieurs programmes d'appuis à la décentralisation mis en œuvre dans la sous-région. Les activités liées à la promotion du genre et des Droits Humains pourront être soutenues par PNUD et le gouvernement.

4.2.6. Aspects Horizontaux (genre, environnement, GAR)

Dans quelle mesure est-ce que les résultats du projet accompliront-ils un changement dans les relations 'genre' dans la zone d'intervention (accès et usage des ressources, pouvoir de prise de décision, division de travail etc)

Une analyse des aspects liés au genre sur lesquels le PDLG2 a essayé d'influencer a été déjà présentée dans les différentes sections du rapport. L'évaluation du PDLG1 identifiait cet aspect comme une faiblesse, et le PDLG2 n'a pas trouvé non plus une stratégie crédible et solide pour promouvoir un changement dans les relations de genre. Les quelques activités de formation et le financement d'infrastructures ciblées aux femmes ne semblent pas offrir une intervention de l'envergure nécessaire dans le contexte du projet. Les femmes continuent à être exclues de la vie politique locale.

Aspects liés à la Gestion des Ressources naturelles

Un rapport spécifique (Septembre 2011) mentionne parmi les activités de GRN promues par le PDLG2 « le développement des modules de formations théoriques et pratiques et l'identification avec les bénéficiaires des sites pilotes de plantation d'anacardiers et d'essences forestières »⁷¹. Les formations ont bénéficié aux 11 CR de Siguiiri et 4 de Koroussa⁷². Pour le cas des anacardes, chaque formateur a reçu 15.000 plants d'essences forestières, 5.000 plants d'anacardes et a suivi la plantation auprès des groupements des producteurs d'anacardes. D'autres formations se sont focalisées sur la mise en place des pépinières d'essences forestières, manguiers, etc. Quelques unes de ces activités ont été associées au reboisement dans les alentours des infrastructures réalisées avec l'appui du PDLG. Selon le rapport de l'équipe de projet, les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture ont été responsabilisés pour le suivi et l'entretien des activités de transplantation⁷³.

Alignement/harmonisation

La mise en œuvre du PDLG2 s'est alignée sur le cadre légal de la décentralisation et du développement local en référence au code des collectivités locales de Guinée, y compris la procédure de passation des marchés publics. Le projet s'est par ailleurs aligné sur l'axe gouvernance du DRSP 2007-2010. Enfin, il cadre parfaitement avec les orientations stratégiques de la Lettre de Politique de Décentralisation et de Développement Local. L'intervention du PDLG2 a été harmonisée avec l'intervention PNUD et du SNU dans le cadre de l'UNDAF. Une synergie a été recherchée avec d'autres partenaires et projets comme le PACV2 dans le but d'une harmonisation des interventions en haute Guinée ainsi que l'Union Européenne dans le cadre des appuis au pilotage stratégique de la décentralisation.

⁷¹ Selon le même rapport, l'objectif global étant d'éveiller la conscience de la communauté sur la nécessité de protéger et de mieux gérer les ressources naturelles, autrement dit « planter les arbres dans la tête du paysan ».

⁷² Au total 541 paysans (pépiniéristes, formateurs et membres de groupements) ont été formés (sur une prévision de 286).

⁷³ Dans le Rapport Annuel 2010 du PDLG2, la section sur le renforcement des capacités mentionne quelques-unes de ces activités (page 16). Il faut souligner le programme de GRN dans le pôle de Kintinian, zone d'intervention de la société minière SAG. Le Rapport recommande la nécessité d'avancer vers un partenariat d'envergure avec la SAG et la CR afin de restaurer les sols dénudés. Néanmoins, il est important de préciser que le projet ne devrait pas se substituer aux obligations légales des sociétés minières en matière de protection de l'environnement. Des actions de renforcement des capacités en budgétisation sensible au genre a été donné dans les différents CRD.

5. Conclusions et Recommandations :

Le PDLG2 a été conçu et mis en œuvre dans un esprit de continuité en relation au projet précédent PDLG1. Une continuité géographique en ce sens que la Haute Guinée a été la zone de concentration des interventions des deux projets. Cette option était opportune vu le besoin de consolidation des acquis du passé. Le projet s'est inscrit dans une continuité méthodologique en maintenant la maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales comme la modalité mise en œuvre des interventions et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage comme approche d'accompagnement des autorités locales à assumer leur rôle. Cette façon de travailler fait sens dans un contexte de décentralisation ayant pour finalité l'accroissement de la responsabilité locale dans la gestion du développement. Le mérite du projet a été d'innover d'une part, le mécanisme de financement des CR au travers des taxes minières et du partenariat et d'autre part, de proposer une approche de travail avec les CPD comme alternative au manque de légitimité des CR. En effet, Le CPD est davantage représentatif de l'ensemble des acteurs au développement, parmi que les CR ne sont qu'une des structures politiques intervenant dans le développement dont les mandats ont été légalement épuisés depuis plusieurs années. Elles offrent donc un cadre de gouvernance plus large, ouvre la participation au développement à davantage d'acteurs tout en incluant les CRD.

La logique d'intervention du projet n'a pas été articulée de manière à mieux cerner et rendre lisible les changements ultimes attendus. Il est clair que le projet a déjà obtenu des résultats intermédiaires intéressants en termes d'offre d'infrastructures socio économique, de début d'autonomisation des collectivités locales et de pilotage du processus de décentralisation au plan national. Il faut cependant regretter que le projet n'ait pas réussi pour l'instant à faire tout ce qu'il s'était proposé de faire et ne le fera probablement plus compte tenu du délais restant (un ans) de sa mise en œuvre. Par exemple, la problématique du développement économique local (DEL) reste entière malgré quelques expériences isolées çà et là déployées sans une stratégie claire. Il en est de même du suivi à la fois du projet que du processus de la décentralisation, où des efforts importants restent à faire compte tenu de nombreuses défaillances constatées. En effet, le projet manque d'un système de S&E, ce qui a rendu difficile l'analyse de l'atteint de quelques résultats, et même des objectifs du projet. En effet, le suivi des actions sur le DEL (ou les effets des autres investissements sociaux sur le DEL, comme par exemple la création d'emploi à travers le contrat d'entreprises locales) demeure trop faible. Les indicateurs de performance des CL ne sont pas assez clairs, et le retard de l'actualisation du SAFIC n'a pas contribué à atténuer cette déficience. L'accompagnement des secrétaires techniques sur le terrain, semble avoir été effectif au niveau opérationnel surtout dans l'étape de planification, mais n'a pas amélioré la base d'information du projet

Enfin, les dispositions relatives à la pérennité des interventions demeurent fortement dépendantes du degré d'autonomie financière des collectivités locales (encore faible), du niveau de maîtrise du SAFIC et des dispositifs nationaux (en conception) que le gouvernement devra mettre en place pour leur accompagnement. Les constats faits sur le terrain montrent que la pérennité des actions engagées demeure fortement mitigée. Pour accroître les chances du projet à s'ajuster et améliorer ses performances, la mission formule quelques recommandations suivantes :

Recommandations :

a) Aux Communautés Rurales (CR) :

- Sur la base des résultats du SAFIC, mettre en place des stratégies de promotion du DEL assorties de mesures visant à accroître l'autonomie financière des CR ;
- Articuler la stratégie DEL au processus de planification locale pour mieux prendre en charge la programmation des investissements productifs,
- Développer des partenariats avec le secteur privé pour la mise en œuvre de la stratégie DEL incluant la promotion de l'emploi des jeunes.

b) Equipe projet :

- Etablir un plan de travail 2012 intégrant les principales recommandations de la présente revue et en l'alignant sur les nouveaux produits pertinents UNCDF ;
- Améliorer le cadre de suivi du projet par la collecte de données permettant d'apprécier les changements qualitatifs et quantitatifs induits par le projet ;
- Assurer la finalisation de l'exercice SAFIC sur base du modèle de rapport de Kouroussa (élaboré par le consultant international) ;
- Accompagner les CR dans le processus d'élaboration de la stratégie DEL ainsi que l'actualisation de leur PDL/PAI ;
- Lancer à titre expérimental, la faisabilité d'une ARD à Kankan en capitalisant sur l'expérience des Secrétaires Techniques ;
- Renforcer la communication sur les résultats du projet.

c) UNCDF-PNUD Conakry :

- Concevoir et mettre en œuvre une stratégie de finalisation de l'exercice SAFIC en mettant à contribution l'équipe du PDLG2 ;
- Assurer le suivi du processus de formulation et de mise en œuvre des dispositifs technique et financier de la décentralisation y compris le mécanisme de suivi de la décentralisation ;
- Formaliser un partenariat entre UNCDF/PNUD et la chambre des mines de Guinée visant la réplique de l'expérience du PDLG2 à grande échelle ;
- Elaborer un mapping des bailleurs de la décentralisation en Guinée ;
- Faciliter l'articulation du PTA 2012 du PDLG2 avec les nouveaux produits UNCDF (changement climatique, sécurité alimentaire et DEL) et les lignes directrices du nouveau UNDAF.
- Poursuivre le plaidoyer auprès du Gouvernement visant le paiement de sa contrepartie au financement du PDLG2.

d) Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales,

- Mettre en place et animer un cadre de concertation des acteurs de la décentralisation (CT, PTF, STD et OSC) ayant pour cadre de référence le plan d'action de la lettre de politique de décentralisation ;

- Mettre en œuvre les ARD comme dispositif d'appui technique et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales ;
- Opérationnaliser le mécanisme de financement des collectivités locales courant 2012 ;
- Relier les résultats du PDLG2 au cadre national de suivi de la décentralisation en formulation.

e) UNCDF Dakar

- Faciliter la formulation d'un programme conjoint (sur la base du schéma de l'annexe 7 et des TDR de la régionalisation des OMD) et explorer les possibilités de nouveaux partenariats;
- Appuyer le processus de formulation de la Stratégie DEL ainsi que l'étude sur son mécanisme de financement ;
- Appuyer la finalisation de l'exercice SAFIC ;
- Accompagner le projet dans la revue du cadre de suivi des résultats du projet, le rapportage et la communication des résultats des interventions.