

DÉPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES



FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

République de Guinée
Rapport sur la performance de la gestion des
finances publiques (PEFA)

Jean Pierre Nguenang, Abdelali Benbrik, Daniel Tommasi, Dominique Bouley,
Ephrem Makiadi Ghonda, et Pierre Roumegas



Rapport d'assistance technique

Juin 2018

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du FMI aux autorités de la République de Guinée (le « bénéficiaire de l'AT »), en réponse à leur demande d'assistance technique (AT). Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>, Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.



République de Guinée - Rapport sur la performance de la gestion des finances
publiques
Juin 2018

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 26 juin 2018

Taux de change

Unité monétaire : Franc guinéen (GNF)

1 Euro = 10262 GNF (valeur moyenne en 2017)

1 US \$ = 9088GNF valeur moyenne en 2017)

Exercice budgétaire

1 janvier - 31 décembre

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS	6
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	7
I. INTRODUCTION	13
A. Justification et objectif	13
B. Gestion de l'évaluation et assurance qualité	13
C. Méthodologie de l'évaluation	16
II. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LA GUINÉE	18
A. Situation économique du pays	18
B. Tendances financières et budgétaires	19
C. Cadre législatif et réglementaire de la GFP	22
D. Cadre institutionnel de la GFP	23
E. Autres éléments importants de la GFP et son environnement opérationnel	27
III. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA GFP	28
A. Fiabilité du budget	29
B. Transparence des finances publiques	35
C. Gestion des actifs et des passifs	51
D. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques	68
E. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	85
F. Comptabilité et reporting	119
G. Supervision et audit externes	129
IV. CONCLUSIONS SUR L'ANALYSE DES SYSTEMES DE GFP	135
A. Évaluation intégrée de la performance de la GFP	135
B. Efficacité du cadre des contrôles internes	139
C. Points forts et points faibles de la GFP	141
D. Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure	144
V. PROCESSUS DE REFORME DE LA GFP DE L'ÉTAT	146
A. Démarche suivie pour la réforme de la GFP	146
B. Réformes récentes et réformes en cours	147
C. Considérations institutionnelles	148
ENCADRÉS	
1 : Modalités de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation	13
2 : Les règles relatives aux virements et aux transferts dans la LORF	84
3 : Le CUT en Guinée : Une réforme non maîtrisée.	94
4 : La méthodologie utilisée pour la détermination des arriérés de dépenses	99

GRAPHIQUES

1 : Récapitulatif des notes des indicateurs de l'évaluation 2018 suivant la méthodologie 2016	8
2 : Comparaison des évaluations 2018 et 2013 à cadre constant PEFA 2011	10

TABLEAUX

1 : Résumé de l'évaluation PEFA 2018	11
2.1 : Sélection d'indicateurs économiques	18
2.2 : Données budgétaires globales de l'administration centrale	20
2.3 : Dotations budgétaires effectives par fonction	21
2.4 : Dotations budgétaires effectives par classification économique	21
2.5a : Structure du secteur public (nombre d'entités et montant des budgets).	24
2.5b : Part relative des dépenses réalisées par les différentes entités publiques	25
2.6 : Structure financière de l'administration centrale—estimations budgétaires	25
2.7 : Structure financière de l'administration centrale—dépenses réelles	26
3 : Prévisions et réalisations des dépenses budgétaires	30
4 : Principaux titres du budget présentant une sous consommation de crédits	30
5 : Dépenses à régulariser en Mds de GNF	33
6 : Crédits pour dépenses imprévues (En Mds de GNF)	33
7 : Écarts entre les prévisions des recettes (LFI) et les réalisations	34
8 : Inventaire des éléments présents dans le dernier projet de budget annuel	38
9 : Opérations des dépenses des EPA pour l'exercice 2016	40
10 : Recettes des EPA pour l'exercice 2016 en Mds de GNF	41
11.1 : Critères de notation de la composante 8.1	45
11.2 : Données sur la performance des programmes de prestation de services (PS) prévus	46
12 : Accès du public aux informations budgétaires	50
13.1 : Disponibilité des états financiers des entreprises publiques	53
13.2 : Stock des garanties données au 31/12/2017	55
14 : Liste des grands projets selon la méthodologie PEFA	56
15.1 : Patrimoine de l'État – Entreprises publiques	62
15.2 : Catégories d'actifs non financiers	63
16 : Résumé de l'encours de la dette publique au 31/12/2017	66
17 : Analyse de l'impact des mesures salariales effectuée par la DNB	71
18.1 : Ecart entre le DPBP 2018-2020 et le PLF 2018	74
18.2 : Ecart entre les prévisions pour 2018 présentées dans les DPBP préparés en 2016 et 2017	77
19.1 : Calendrier effectif de préparation du budget	79
19.2 : Dates du processus d'adoption du budget	83
20 : Données sur les arriérés de recettes fiscales au 31/12/2017	89
21.1 : Situation des soldes au 31 décembre 2017 des principaux comptes du Trésor à la la BCRG	93
22.1 : Stock d'arriérés de dépenses entre 2015 et 2017	100
23.2 : Masse salariale en prévision et en exécution au 30/9/2017	104

24.2 : Répartition, en volume et en valeur, des marchés publics par mode de passation en 2017	107
25.3 : État récapitulatif des dépenses exécutées en procédure exceptionnelle	115
ANNEXES	150
1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance	150
2 : Tableau récapitulatif des observations sur le cadre de contrôle interne	156
3 : Sources d'information	161
3a : Liste des personnes rencontrées	161
3b : Documentation utilisée pour la notation des indicateurs	166
4 : Evolution de la performance depuis l'évaluation PEFA 2013	175
5 : Organigrammes du Ministère du Budget, du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale	187
6a : Composition des dépenses effectives, PI-1 et PI-2 (PEFA 2016)	190
6b : Composition des dépenses effectives, PI-1 et PI-2 (PEFA 2011)	195
7a : Recettes effectives (PEFA 2016)	197
7b : Recettes effectives (PEFA 2011)	198

ABRÉVIATIONS

ACCD	Agence comptable centrale des dépôts
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACGPMP	Administration et contrôle des grands projets et des marchés publics
AMR	Avis de mise en recouvrement
AN	Assemblée nationale
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BCRG	Banque centrale de la République de Guinée
CAF	Commission d'appel fiscal
CCCS	Chambre des comptes de la Cour suprême
CDC	Cour des comptes
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest
CF	Contrôle financier
CFAP	Classification des fonctions de l'administration publique
CGD	Code général des douanes
CGI	Code général des impôts
CRDS	Comité de règlement des différends et des sanctions
CS-DRMS	<i>Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System</i>
CTSP	Cellule technique de suivi des programmes
CUT	Compte unique du Trésor
DAF	Direction administrative et financière
DGD	Direction générale des douanes
DGPBP	Direction générale du patrimoine bâti public
DNB	Direction nationale du budget
DNCF	Direction nationale du contrôle financier
DNCMM	Direction nationale de la comptabilité matières et du matériel
DNDAPD	Direction nationale de la dette et de l'aide publique au développement
DNEEP	Direction nationale des études économiques et de la prévision
DNI	Direction nationale des impôts
DNIP	Direction nationale des investissements publics
DNMP	Direction nationale des marchés publics
DNPEIP	Direction nationale du patrimoine de l'État et des investissements privés
DNPP	Direction nationale du plan et de la prospective
DNSI	Direction nationale des systèmes informatiques
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPBP	Document de programmation budgétaire pluriannuel
DRH	Direction des ressources humaines
EDG	Electricité de Guinée

EPA	Établissement public administratif
FEC	Facilité élargie de crédit
FMI	Fonds monétaire international
FP	Fonction publique
FUGAS	Fichier unifié pour la gestion administrative et salariale
GFP	Gestion des finances publiques
GNF	Franc guinéen
IGE	Inspection générale d'État
IGF	Inspection générale des finances
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LORF	Loi organique relative aux lois de finances
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MB	Ministère du budget
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MEPU-A	Ministère de l'Enseignement pré-universitaire et alphabétisation
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et recherche scientifique
METFP	Ministère de l'Enseignement technique et formation professionnelle
MPCI	Ministère du plan et de la coopération internationale
MSEGUI	Modèle de simulation pour l'économie guinéenne
MSFP	Manuel statistique des finances publiques du FMI
NBE	Nomenclature budgétaire de l'État
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
PCE	Plan comptable de l'État
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PGT	Paierie générale du Trésor
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissement public
PLF	Projet de loi de finances
PM	Premier ministre
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNI	Plan national d'investissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PREFIP	Plan de réforme des finances publiques
PS	Prestation de service
PTF	Partenaires techniques et financiers
RCT	Recette centrale du Trésor

RGGBCP	Règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique
RSD	Receveur spécial des douanes
RSI	Receveur spécial des impôts
SOGUIPAMI	Société guinéenne du patrimoine minier
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

L'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques (GFP) en République de Guinée a été effectuée en mars 2018 à la demande du Gouvernement. Cette évaluation s'appuie sur la méthodologie d'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA). Elle intervient cinq ans après la précédente évaluation datant de 2013. Comme la précédente, cette évaluation est financée par l'Union européenne (UE) dans le cadre du projet mis en œuvre par le FMI concernant l'appui au cadre de la GFP, l'exécution du budget, la gestion de la trésorerie et la comptabilité de l'État. Outre les autorités guinéennes, d'autres partenaires techniques et financiers (PTFs) sont impliqués dans le processus conduisant au rapport de performance : le Secrétariat PEFA, la Banque mondiale, l'UE, et l'Agence française de développement.

Cette évaluation vise un triple objectif : (i) présenter la situation de la performance de la GFP en Guinée en 2018 à l'aide du nouveau cadre PEFA de 2016; (ii) mesurer l'évolution tendancielle des progrès (ou absence de progrès) du système de GFP depuis la précédente évaluation de 2013 dans sa version préliminaire non publiée ; et (iii) faciliter l'harmonisation du dialogue entre les autorités guinéennes et les bailleurs de fonds en présentant un cadre complet et clair d'information sur la GFP. L'évaluation porte sur l'ensemble des opérations de l'administration centrale (excepté lorsque l'indicateur se réfère à des entités en dehors de l'administration centrale) sur la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 21 mars 2018, ou pour certains indicateurs sur le dernier exercice clos (la période considérée est spécifiée pour chaque composante). En 2013, le rapport de l'évaluation PEFA dans sa version préliminaire avait constitué la base pour la préparation des actions de réformes du plan de réforme des finances publiques (PREFIP) adopté en 2014, par les autorités.

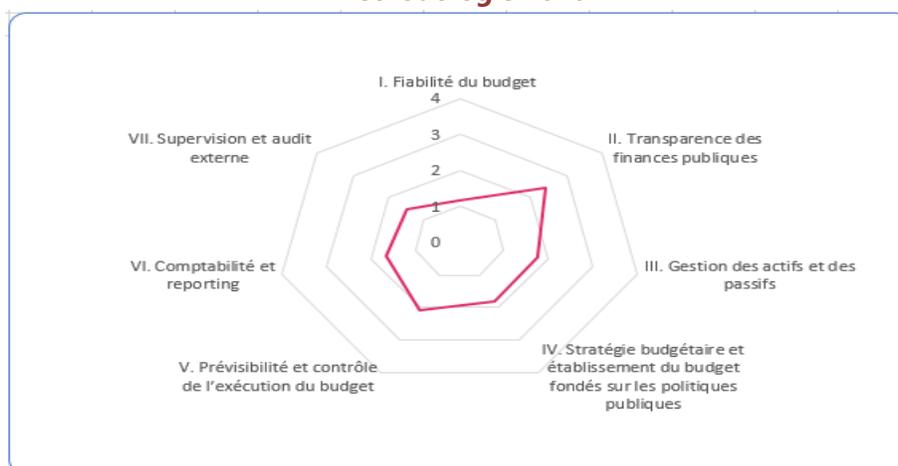
Cette évaluation a lieu dans un contexte de mise en œuvre progressive des réformes de la GFP consécutives à l'adoption de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LORF) de 2012, alignée sur le standard international. En 2013 et 2014, des textes d'application de la LORF ont été pris, et d'autres textes et manuels sont en cours de finalisation et d'adoption. Depuis 2014, les autorités ont mis l'accent sur la consolidation des fondamentaux de la GFP tout en introduisant à partir de 2016 la pluriannualité budgétaire, notamment avec la préparation du document de programmation budgétaire pluriannuel (DPBP) et des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) au niveau sectoriel, en vue de moderniser la préparation du budget annuel. L'exécution budgétaire a été progressivement enrichie par de nouveaux instruments, et des manuels de procédures comptables alignés sur le nouveau cadre légal ont été progressivement adoptés. Force est de constater que le nouveau cadre légal et réglementaire de la GFP est largement encore inappliqué.

Les principaux points forts du système de GFP de la Guinée relèvent de la transparence des finances publiques (graphique 1). Les forces du système de GFP de la Guinée comprennent : (1) la transparence des finances publiques suite à l'amélioration de la documentation budgétaire fournie en annexe de loi de finances annuelle, un meilleur accès du public aux informations budgétaires, marqué par la publication du budget citoyen et, la performance avancée s'agissant des relations budgétaires

avec les collectivités locales ; (2) l'examen des budgets par l'Assemblée nationale dont la portée s'est enrichie avec la tenue d'un premier débat d'orientation budgétaire sur la base du document de programmation budgétaire pluriannuel (DPBP), 2018-2020 ; (3) La gestion relativement transparente des marchés publics, suite notamment à la mise en concurrence de plus de 80 % de marchés publics passés.

Parallèlement, le système de GFP présente d'importantes faiblesses, en particulier relatives à la fiabilité du budget (graphique 1). De manière générale, les faiblesses sont essentiellement plus marquées dans les domaines suivants : (1) la fiabilité du budget au regard des écarts très significatifs entre les budgets exécutés et ceux approuvés ; (2) la comptabilité et le reporting en raison des longs délais dans l'enregistrement et le rapprochement comptables des opérations de l'État ; (3) la supervision et l'audit externe en raison de l'inexistence de rapports d'audits externes portant sur les comptes de gestion et autres états financiers. Ces faiblesses sont moins marquées dans les aspects de la GFP ci-après : (1) la gestion des actifs et des passifs, notamment en ce qui concerne le suivi des risques budgétaires et la gestion des investissements publics ; (2) la stratégie budgétaire DPBP, liée à la faible crédibilité des perspectives à moyen terme et des prévisions budgétaires ; (3) la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, au regard de la faiblesse constatée dans le contrôle des états de la paie, les mesures de contrôle des engagements des dépenses, le suivi inadéquat des arriérés de recettes et de dépenses, et l'inexistence d'un véritable système d'audit interne basé sur les normes.

Graphique 1. Récapitulatif des notes des indicateurs de l'évaluation 2018 suivant la méthodologie 2016



Source : Mission, compilation des notations des indicateurs¹

Le dispositif actuel de contrôle interne est faible et insuffisamment structuré. Son environnement est marqué par des fragilités en raison notamment des faiblesses dans la répartition des tâches et des

¹ Le graphique a été réalisé en calculant les moyennes des notes par dimension. Les correspondances chiffrées sont les suivantes : A = 4, B = 3, C = 2, D = 1, N/A non pris en compte (les « + » ajoutant 0.5 point aux lettres auxquelles ils sont accolés).

responsabilités, et des insuffisances des manuels de procédures. Les structures organisationnelles n'ont pas été non plus adaptées à l'évolution du dispositif réglementaire. La structuration du contrôle interne au niveau de l'ordonnateur est insuffisante. La gestion des risques est quasiment absente. Les activités de contrôle ne couvrent pas encore le contrôle de système et l'analyse de la performance. Le système d'information et de communication est encore insuffisant. Les dispositifs de contrôle interne n'intègrent pas suffisamment les opérations de surveillance des différentes entités autonomes rattachées à l'administration centrale.

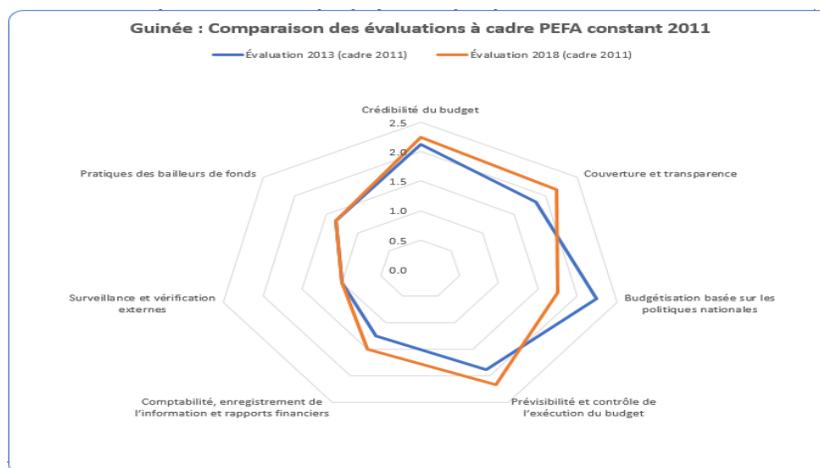
L'analyse des résultats de l'évaluation 2018 au regard des trois principaux objectifs financiers et budgétaires se présente comme suit.

- **La discipline budgétaire** : la procédure de formulation du budget annuel s'appuie sur des plafonds de dépenses à moyen terme liés à la stratégie du DPBP, mais leur qualité est affectée par des prévisions macroéconomiques et budgétaires de fiabilité peu assurée, et ne résultant pas d'une analyse rigoureuse des effets à court terme et moyen terme. Le suivi des risques budgétaires n'est pas encore effectif. L'exécution du budget annuel est insuffisamment maîtrisée.
- **L'allocation stratégique des ressources** : si l'examen des budgets par l'Assemblée nationale est satisfaisant, les prévisions et la stratégie DPBP élaborée au moment de la préparation du budget ne reposent pas sur des fondements suffisamment détaillés, notamment en termes de mesure d'impact budgétaire des politiques proposées, pour définir une trajectoire fiable. Les plafonds de dépenses à moyen terme par ministères sont communiqués tardivement pour orienter l'allocation des ressources. La gestion peu efficace des grands projets financés sur ressources propres de l'État ne permet pas d'en maximiser les effets et de soutenir les objectifs du Plan national de développement économique et social (PNDES).
- **L'efficacité des services fournis** : si la gestion des marchés publics hors PPP est relativement transparente, l'exécution des PPP suite à des ententes directes, combinée avec la gestion inefficace des grands projets d'investissement ne permettent pas d'optimiser l'utilisation des ressources. A ces faiblesses s'ajoutent les données financières incomplètes et de faible fiabilité et l'information très partielle sur les résultats obtenus des services fournis et l'inefficacité de l'audit externe.

La comparaison des résultats entre 2013 et 2018 confirme l'analyse des performances présentées ci-dessus, mais souffre de la non finalisation du rapport d'évaluation de 2013 (cf. graphique 2).

Les progrès constatés apparaissent dans la crédibilité des recettes intérieures, la plupart des aspects de la transparence budgétaire, dans certains aspects de la prévisibilité du budget et du contrôle de l'exécution du budget, et enfin dans quelques aspects de la comptabilité et du reporting suite à la transmission à l'Assemblée nationale puis la publication des rapports d'exécution trimestriels depuis l'exercice 2017. En revanche, nombre de faiblesses constatées depuis 2013 persistent, en particulier la vérification externe, l'audit interne, les opérations non rapportées au budget, le système de recouvrement des recettes, le suivi des arriérés des dépenses, et la surveillance financière des établissements et entreprises publics.

Graphique 2 : Comparaison des évaluations 2018 et 2013 à cadre constant PEFA 2011



Source : compilation des notations des indicateurs

L'analyse des évolutions de la performance de la GFP entre 2013 et 2018 au regard des trois principaux objectifs financiers et budgétaires se présente comme suit :

- **La discipline budgétaire** : si celle-ci s'est améliorée au regard des prévisions relativement plus réalistes des recettes intérieures et à un début de renforcement du contrôle des engagements des dépenses, la discipline budgétaire a été négativement affectée par des prévisions de dépenses moins réalistes. L'accumulation continue des arriérés fiscaux et la persistance d'un stock significatif d'arriérés de paiement sur les dépenses continuent d'illustrer la faible capacité à contrôler le niveau total du budget.
- **L'allocation stratégique des ressources** : comme ci-dessus indiqué, les plafonds de dépenses à moyen terme par ministères sont communiqués plus tardivement et par conséquent, ne permettent pas encore d'assurer une meilleure orientation de l'allocation des ressources. Les écarts entre les dotations et les réalisations des dépenses des ministères et institutions sont donc demeurés significatifs, mais ont commencé à se réduire. La préparation en 2016 et 2017 d'un document de stratégie budgétaire DPBP constitue un progrès, mais ce document n'est pas encore crédible.
- **L'efficacité des services fournis** : l'amélioration du fonctionnement du système de passation des marchés publics, hors PPP, est en réel progrès qui améliore l'optimisation des ressources. La persistance d'un niveau significatif d'arriérés de dépenses signifie que les allocations budgétaires ne suffisent pas pour atteindre les niveaux de service prévus. L'absence de rapport sur les ressources (y compris celles provenant des sources propres) reçues par les structures sanitaires et les écoles ne permet pas de contrôler l'efficacité des services fournis.

La poursuite et l'achèvement des réformes portées par la LORF doivent permettre de dépasser les faiblesses identifiées. La plupart des réformes promues par la LORF de 2012 correspondent aux bonnes pratiques internationales qui sont reflétées dans le cadre PEFA. L'application progressive des principales réformes déjà initiées devrait permettre d'améliorer la performance du système de GFP : (1) la finalisation et la mise en œuvre des nouvelles procédures comptables et budgétaires conformes au nouveau cadre de GFP ; (2) la mise en place du Compte unique du Trésor et l'amélioration de la gestion de la trésorerie ; et (3) l'analyse et le suivi des risques budgétaires issus des organismes publics.

Le tableau suivant présente le détail des résultats de l'évaluation.

Tableau 1 : Résumé de l'évaluation PEFA 2018

Indicateur de performance de la GFP (cadre 2016)		Méthode notation	Note des composantes				Note agrégée
			1	2	3	4	
I. Fiabilité du budget							
PI-1	Dépenses effectives totales	M1	D				D
PI-2	Composition des dépenses effectives	M1	D	D	A		D+
PI-3	Recettes effectives	M1	D	D			D
II. Transparence des finances publiques							
PI-4	Classification du budget	M1	C				C
PI-5	Documentation budgétaire	M1	B				B
PI-6	Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	M2	D *	D *	D *		D
PI-7	Transferts aux administrations infranationales	M2	A	A			A
PI-8	Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	M2	C	D	D	D	D+
PI-9	Accès du public aux informations budgétaires	M1	B				B
III. Gestion des actifs et des passifs							
PI-10	Établissement de rapports sur les risques budgétaires	M2	C	D	D		D+
PI-11	Gestion des investissements publics	M2	C	C	D	C	D+
PI-12	Gestion des actifs publics	M2	B	D	D		D+
PI-13	Gestion de la dette	M2	C	A	D		C+
IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques							
PI-14	Prévisions macroéconomiques et budgétaires	M2	C	C	D		D+
PI-15	Stratégie budgétaire	M2	D	B	D		D+

PI-16	Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	M2	D	D	C	D	D
PI-17	Processus de préparation du budget	M2	C	C	B		C+
PI-18	Examen des budgets par le pouvoir législatif	M1	A	B	B	C	C+
V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-19	Gestion des recettes	M2	B	C	C	D	C
PI-20	Comptabilisation des recettes	M2	B	A	C		C+
PI-21	Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	M1	C	C	C	C	C
PI-22	Arriérés de dépenses	M1	B	D			D+
PI-23	Contrôle des états de paie	M1	C	B	C	D	D+
PI-24	Gestion de la passation des marchés	M2	B	A	C	B	B
PI-25	Contrôle interne des dépenses non salariales	M2	C	C	B		C+
PI-26	Audit interne	M1	D	C	D	D	D+
VI. Comptabilité et reporting							
PI-27	Intégrité des données financières	M2	D	D	D	D	D
PI-28	Rapports budgétaires en cours d'exercice	M1	B	C	C		C+
PI-29	Rapports financiers annuels	M1	C	D	D		D+
VII. Supervision et audit externe							
PI-30	Audit externe	M1	D	D	NA	A	D+
PI-31	Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	M1	NA	NA	NA		NA

I. INTRODUCTION

A. Justification et objectif

1. L'objectif est de mesurer la performance du système de gestion des finances publiques guinéen. Les informations fournies par ce cadre permettent d'identifier les forces et les faiblesses actuelles du système. Ces informations sont également utiles pour apprécier l'évolution tendancielle du système de gestion des finances publiques depuis la précédente évaluation de 2013. En apportant des éléments sur la situation fiduciaire du pays, l'évaluation PEFA constitue une base utile à la discussion sur les réformes avec les bailleurs.

2. L'évaluation 2018 a été conduite selon le nouveau cadre PEFA de 2016. Ce nouveau cadre s'inscrit dans le prolongement de la version 2011, mais comporte des innovations importantes. Le Secrétariat PEFA a édité et mis à disposition un manuel relatif au nouveau cadre méthodologique qui a été largement diffusé auprès des autorités guinéennes, des services et institutions concernées par l'évaluation. Le cadre PEFA 2011 a également été utilisé pour établir la comparaison des évaluations 2013 et 2018 afin de disposer de bases d'analyse identiques. Le résultat de cette analyse comparée figure en annexe 4.

B. Gestion de l'évaluation et assurance qualité

3. L'évaluation PEFA 2018 a été menée suivant un processus partenarial (encadré 1). L'UE a financé cette évaluation PEFA, dans le cadre du projet d'assistance technique mis en œuvre par le FMI. Cette évaluation PEFA associe également l'Agence Française de Développement, la Banque Mondiale, le Secrétariat PEFA et l'UE, représentés au sein du comité de revue. Font également partie de ce comité, le FMI, à travers le comité de revue interne du département des finances publiques, le département Afrique, et l'AFRITAC de l'Ouest, basé à Abidjan.

Encadré 1 : Modalités de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation

- Organisation de la gestion de l'évaluation PEFA

Équipe de supervision – directeur et membres :

Nom de l'organisation	Personnalités
Gouvernement de la République de Guinée	Madame Malado Kaba, ministre de l'économie et des finances Monsieur Mohamed Doumbouya, ministre du budget
	Monsieur Camara Karamokoba, Secrétaire exécutif de la CTSP
FMI Réviseur interne	FAD: Mesdames Manal Fouad/Gwenaelle Suc/Virginia Alonso Afrítac Ouest 1 : Madame Malangu Kabedi, Messieurs Bacari Kone/Blaise Yehouenou Département Afrique : Madame Giorgia Albertin

Banque Mondiale Réviseurs externes	Monsieur Michel Ragnvald Mallberg et Madame Nicoletta Feruglio.
l'Agence Française de Développement Réviseur externe	Monsieur Simon BOUTELOUP
Union Européenne Réviseur externe et financeur principal	Mesdames Serena Bertaina et Esperanza Vena Arrizabalaga
Secrétariat PEFA Reviser externe	Messieurs Lewis Hawke/ Guillaume Brulé

Directeur de l'évaluation : Madame Fouad (FMI)

Chef et membres de l'équipe d'évaluation : Jean Pierre Nguenang (FMI), Pierre Roumegas (expert FMI), Abdelali Benbrik (expert FMI), Dominique Bouley (expert FMI), Daniel Tommasi (expert FMI), et Ephrem Ghonda Makiadi (conseiller résident du FMI).

- Examen de la note conceptuelle

Date de l'examen du projet de note conceptuelle : 1^{er} novembre 2017

Nom de l'organisation	Réviseurs	Date de la revue
FMI/ FAD	Madame Manal Fouad	22 Novembre 2017
FMI/ FAD	Gwenaelle Suc/Virginia Alonso	7 novembre, 2017
Afritac West 1	Madame Malangu Kabedi, Messieurs Bacari Kone/Blaise Yehouenou	16 novembre/2 novembre 2017
Département Afrique	Madame Giorgia Albertin	15 novembre 2017
Gouvernement de la République de Guinée	Madame Malado Kaba, ministre de l'économie et des finances, Monsieur Mohamed Doubouya, ministre du budget Monsieur Camara Karamokoba, Secrétaire exécutif de la CTSP	14 novembre 2017
Union Européenne	Mesdames Serena Bertaina et Esperanza Vena Arrizabalaga	16 novembre 2017
Banque Mondiale	Monsieur Michel Ragnvald Mallberg, Madame Nicoletta Feruglio, Madame Fabienne Mroccka	17 novembre 2017
Agence Française de Développement	Monsieur Simon BOUTELOUP, Monsieur Come Dechery	16 novembre 2017
Secrétariat PEFA	Monsieur Guillaume Brulé	10 novembre 2017

Date de la version définitive de la note conceptuelle : 26 novembre 2017

- Examen du rapport d'évaluation

Date du rapport examiné : 17 avril 2018

Réviseurs invités :

Nom de l'organisation	Réviseurs	Date de la revue
FMI/ FAD	Madame Manal Fouad	22 juin 2018
FMI/ FAD	Gwenaelle Suc/Virginia Alonso	1 ^{er} mai 2018
Afritac West 1	Madame Malangu Kabedi, Messieurs Bacari Kone/Blaise Yehouenou	7-8 mai 2018
Département Afrique	Madame Giorgia Albertin	2 mai 2018
Gouvernement de la République de Guinée	Madame Malado Kaba, ministre de l'économie et des finances, Monsieur Mohamed Doumbouya, ministre du budget Monsieur Camara Karamokoba, Secrétaire exécutif de la CTSP	6 juin 2018
Union Européenne	Mesdames Serena Bertaina et Esperanza Vena Arrizabalaga/ M. Jean Philippe Vion	9 mai 2018
Banque Mondiale	Monsieur Michel Ragnvald Mallberg, Madame Fabienne Mroccka	6 mai 2018
Secrétariat PEFA	Monsieur Guillaume Brulé/ Madame Emeline Bredy	3 mai 2018

4. L'évaluation a été menée en collaboration étroite avec les autorités guinéennes.

Elles ont participé à l'évaluation à deux niveaux :

- **Le comité d'orientation de l'évaluation PEFA a été consulté lors des principales phases.** Ce comité est placé sous l'autorité du ministre du budget et de la ministre de l'économie et des finances, et comprend par ailleurs un représentant (Secrétaire général) du ministre du plan et de la coopération internationale, le Secrétaire exécutif de la Cellule Technique de Suivi des Programmes (CTSP), et des directeurs généraux ou nationaux de ces trois ministères. Ce comité a été consulté lors des différentes phases de l'évaluation. Il a en outre facilité l'information des bailleurs de fonds, du secteur privé et de la société civile qui ont ainsi été associés à l'évaluation afin de pouvoir croiser les informations.
- **Le comité technique a été le principal interlocuteur opérationnel de l'équipe d'évaluateurs.** Placé sous la direction du Secrétaire exécutif de la CTSP, ce comité technique a : (i) coordonné la collecte des informations et documents requis pour l'évaluation ; (ii)

organisé les réunions des missions à Conakry et leur facilitation ; et (iii) assuré que les questions de l'équipe des évaluateurs reçoivent une réponse appropriée dans les délais impartis. Le comité a été assisté des points focaux constitués en quatre groupes autour des sept piliers du PEFA. Le comité technique a assuré la liaison avec les principaux gestionnaires des finances publiques et les institutions concernées (dont la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des Comptes et les corps d'inspection).

5. L'évaluation remplit les conditions de contrôle qualité les plus élevées. Outre les procédures de contrôle qualité propres au département FAD, l'évaluation a été soumise au mécanisme spécifique de confirmation de l'application des procédures d'assurance qualité des évaluations PEFA, appelé « PEFA CHECK ». La note conceptuelle de l'évaluation prenant en compte l'avis du comité de revue, a été circulée auprès de ce même comité, avant les travaux opérationnels d'évaluation sur le terrain.

C. Méthodologie de l'évaluation

1. Champ d'application et portée de l'évaluation

6. L'évaluation a porté sur l'ensemble des opérations de l'administration centrale, excepté lorsque l'indicateur PEFA renvoie à des entités en dehors de l'administration centrale. L'administration centrale est définie selon la classification établie par le manuel des statistiques des finances publiques du FMI (MSFP). Les services centraux et les services déconcentrés des ministères en font partie. En Guinée, les établissements publics dotés d'une personnalité morale distincte et d'une autonomie de fonctionnement sont utilisés notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la politique gouvernementale et de l'exécution budgétaire et sont financées pour l'essentiel à partir du budget de l'administration centrale. Ils sont considérés comme des unités extrabudgétaires. Conformément au MSFP du FMI de 2014 à la méthodologie PEFA, ces établissements publics font partie de l'administration centrale et ont été inclus dans l'évaluation. Autrement dit, ces établissements entrent ainsi dans le champ de toutes les composantes dont l'évaluation est basée sur l'administration centrale, mais pas dans celui de l'administration budgétaire centrale qui est celui de nombreuses composantes du cadre PEFA. Si la gestion des finances publiques des collectivités territoriales est exclue du champ de l'évaluation, les dotations de l'État à ces collectivités et le suivi de leur exécution sont intégrés dans le périmètre d'analyse de l'indicateur relatif aux transferts aux administrations infranationales et de la composante « suivi des administrations infranationales » de l'indicateur relatif à l'établissement de rapports sur les risques budgétaires.

2. Calendrier de l'évaluation de la performance

7. L'évaluation a porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2015 à mars 2018. Plus spécifiquement, les trois exercices budgétaires clos couverts par les indicateurs correspondants ont été 2015, 2016, 2017 ; certains indicateurs ont été évalués aux dates de l'intervention

conformément aux prescriptions du cadre PEFA. L'exercice clos est entendu comme l'exercice pour lequel les comptes ont été arrêtés et produits.

3. Sources d'information

8. L'évaluation s'est appuyée sur les informations recueillies auprès des responsables des directions de l'administration centrale. Outre la documentation écrite, les évaluateurs ont eu des séries d'entretiens avec les responsables des entités administratives concernées par chaque indicateur.

9. D'autres institutions ou organisations ont également apporté des informations utiles aux travaux. La Cour des comptes et l'Assemblée nationale ont été associées aux travaux.² De même, des réunions ont été organisées avec les partenaires techniques et financiers (Union européenne, Banque mondiale et Agence Française de Développement) qui ont également communiqué des documents. Enfin, des réunions ont aussi été organisées avec le secteur privé et la société civile. L'ensemble des personnes rencontrées et des documents consultés figurent en annexe 3 du rapport.

10. Les évaluateurs ont également recouru aux informations publiques diffusées sur Internet et/ou dans la presse. Ces informations ont par exemple permis d'effectuer des contrôles de cohérence avec d'autres documents ou bien ont apporté un éclairage ou des éléments complémentaires à la documentation institutionnelle, ensuite discutés et vérifiés en entretien avec les services administratifs.

4. Autres points méthodologiques associés à la préparation du rapport

11. L'ensemble des indicateurs prévus par le cadre méthodologique 2016 a été utilisé. En particulier, l'indicateur PI-11-A relatif à la gestion des investissements publics a été évalué, et ses résultats préliminaires ont servi de base à l'évaluation plus approfondie de la gestion des investissements publics (PIMA) menée après l'évaluation PEFA, du 1^{er} au 17 mai 2018 en réponse à une requête des autorités au FMI. Ces deux évaluations ont été dirigées par le même chef d'équipe, et comprenaient aussi en commun deux experts, afin d'assurer la cohérence entre les deux évaluations. Un seul indicateur évalué, celui sur l'audit externe de l'Assemblée nationale, s'est révélé inapplicable en raison de l'absence de rapports d'audits externes préparés par la Chambre/Cour des comptes dans la période de 2015 à mars 2018 et transmis à l'Assemblée nationale. Chaque indicateur a été documenté et analysé de manière objective et indépendante par les évaluateurs.

² Depuis 2016, la Chambre des comptes a été érigée en une Cour des comptes.

II. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LA GUINÉE

A. Situation économique du pays

12. D'une superficie de 245 860 km², la République de Guinée est un pays côtier de l'Afrique de l'Ouest caractérisé par une population jeune et une importante richesse en ressources naturelles. Sa population totale, d'environ 12,7 millions d'habitants en 2017, comprend 50 % de moins de 24 ans. Sa croissance démographique annuelle se situe à environ 2,6 %. Encore insuffisamment exploitées, les ressources naturelles du pays comprennent des ressources minières, notamment d'importants gisements de bauxite (la plus importante réserve mondiale), de fer et d'or, et hydrauliques ainsi que des terres fertiles propices à l'agriculture. Le pays se classe en 183^{ème} position sur 188 pays couverts par l'indice de développement humain de 2015.

13. Après une contraction en 2014 due à la crise Ebola et la baisse des prix des matières premières sur les marchés internationaux, l'économie nationale est marquée par un regain de la croissance depuis 2015 (tableau 2.1). Cette croissance continue à bénéficier d'un secteur agricole dynamique et des investissements directs étrangers significatifs dans les secteurs des mines (bauxite, or) et de l'énergie. Le produit intérieur brut (PIB) 2017 est estimé à 93 160 milliards de francs guinéens (GNF), équivalent à 10 712 millions de dollars américains. Le PIB par habitant est de 843 dollars américains en 2017, mais il est seulement de 442 dollars américains si l'on exclut le secteur minier. L'inflation demeure contenue à un seul chiffre en 2015-2017 (8,4 % en moyenne) bénéficiant de la poursuite de la consolidation budgétaire. La couverture par les réserves de change s'élève à 2,5 mois d'importations en 2017 contre 1,5 en 2015. Le taux de change du GNF par rapport aux principales devises étrangères a été relativement stable.

Tableau 2.1 : Sélection d'indicateurs économiques

Indicateurs	2015	2016	2017
PIB (en Milliards de GNF)	65829	77899	93160
PIB hors secteur minier (Milliards de GNF)	44664	47746	48814
PIB par habitant (USD)	653	722	843
PIB hors secteur minier par habitant (USD)	443	443	442
Croissance du PIB réel (%)	3,8	10,5	8,2
IPC (variation annuelle moyenne) (%)	8,2	8,2	8,9
Dette brute de l'État (% du PIB)	39,3	39,8	36,2
Dette extérieure totale (% du PIB)	20,2	21,0	19,5

Termes de l'échange extérieur (variation annuelle en %)	13,6	25,5	-2,8
Solde du compte des transactions courantes (% du PIB)	-14,8	-31,1	-16,8
Réserves officielles brutes (mois de la valeur des importations)	1,5	2,3	2,5

Source : FMI, et mission.

14. Le climat des affaires limite le développement du secteur privé. Avec un score de 49,8 sur 100 en légère progression par rapport à 2017 (46,2), la République de Guinée se situe au 153^{ème} rang mondial sur 190 pays selon le classement «Doing Business 2018» de la Banque mondiale.³ Selon cette étude, les principales difficultés à l'exercice d'activités économiques comprennent entre autres: (1) la lourdeur des procédures pour démarrer une entreprise ; (2) la lourdeur du processus déclaratif d'impôt; (2) les délais et les coûts liés au commerce transfrontalier ; et (3) les difficultés d'accès des entreprises au crédit.

15. Les autorités mettent en œuvre un programme économique et financier appuyé par la Facilité élargie de crédit (FEC) du FMI. Après l'application réussie du programme appuyé par la FEC entre 2012 et 2016, les autorités ont sollicité et obtenu du FMI l'accord pour un nouveau programme couvrant la période 2017-2019, dans le cadre de la FEC. Ce nouveau programme appuie la mise en œuvre du Plan national de développement économique et social (PNDES) couvrant la période 2016-2020. Il vise la poursuite de la stabilité macroéconomique et la consolidation budgétaire afin de créer l'espace budgétaire nécessaire pour augmenter les dépenses d'investissements et protéger les couches les plus défavorisées de la population.

B. Tendances financières et budgétaires

Performance des finances publiques

16. Les efforts continus de consolidation budgétaire se sont traduits par un solde primaire de près de -1,2 % du PIB en 2017 (tableau 2.2). Le déficit global (dons inclus) a été contenu en 2017 (-2,1 % du PIB), contre -6,9 % du PIB en 2015. La pression fiscale reste toutefois peu élevée à 13,8 % du PIB en 2017. Avec un ratio de la dette publique par rapport au PIB estimé à 36,2 % en 2017, le pays est à un niveau d'endettement dit modéré.

³ 100 correspond à la meilleure performance pour chacun des indicateurs retenus dans l'analyse.

Tableau 2.2: Données budgétaires globales de l'administration centrale (en % du PIB)

	2015	2016	2017
Total recettes et dons	14,8%	15,8%	15,4%
- Recettes	13,7%	14,6%	13,8%
<i>dont recettes minières</i>	2,4%	2,1%	2,2%
- Dons	1,2%	1,2%	1,5%
Total des dépenses	21,7%	16,0%	17,5%
- Dépenses hors paiements d'intérêts	20,9%	14,9%	16,6%
- Paiements d'intérêts	0,8%	1,1%	0,9%
Solde global (dons inclus)	-6,9%	-0,1%	-2,1%
Solde primaire	-6,1%	0,9%	-1,2%
<i>Hors recettes minières</i>	-8,4%	-1,2%	-3,3%
Total financement net	6,8%	0,1%	1,3%
- emprunt extérieur (net)	2,2%	-0,3%	0,9%
- emprunts intérieurs (net)	4,6%	0,4%	0,4%
Erreurs et omissions	0,0%	0,1%	0,0%
Dette publique	41,9%	41,8%	36,9%

Source : FMI.

Allocation des ressources.

17. La composition de l'allocation des ressources par secteurs traduit la priorité accordée aux secteurs économiques et sociaux (tableau 2.3). En 2017, en particulier, les ressources allouées aux secteurs économiques ont connu une augmentation significative, liée au développement des infrastructures. En l'état actuel, le PNDES ne permet pas de comparer ses grandes orientations sous formes de piliers à la classification fonctionnelle de la dépense⁴. Cette situation provient aussi du fait que la base des données de la chaîne de la dépense n'a été alignée à la classification fonctionnelle que pour les années 2017 et suivantes.

⁴ Les 4 piliers du PNDES sont : (1) promotion d'une bonne gouvernance au service du développement durable ; (2) transformation économique durable et inclusive ; (3) développement inclusif du capital ; et (4) gestion durable du capital naturel.

Tableau 2.3 : Dotations budgétaires effectives par fonction (en % des dépenses totales).

		2015	2016	2017
Répartition par fonction				
1	Services Généraux des administrations publiques	32,7	29,8	24,6
2	Défense	16,9	16,5	14,4
3	Ordre et sécurité publique	3,7	3,8	3,2
4	Affaires économiques	14,7	13,9	22,7
5	Protection de l'environnement	0,5	0,6	1,0
6	Logements et équipements collectifs	3,0	2,1	3,7
7	Santé	3,2	5,8	5,0
8	Loisirs, culture et culte	2,0	2,1	2,5
9	Enseignement	17,8	19,8	17,5
10	Protection Sociale	5,5	5,6	5,4
	Total	100,0	100,0	100,0

Source : Autorités et mission d'évaluation.

Dotations budgétaires effectives par classification économique (en % des dépenses totales)

18. La part des dépenses courantes dans le total des dépenses effectives de l'État reste élevée, mais s'est réduite en 2017 au profit des dépenses d'investissement (tableau 2.4).

Les dépenses sur biens et services ont été régulièrement contenus. A l'inverse, les dépenses de transferts, notamment en faveur de la société d'électricité de Guinée (EDG) ont connu des augmentations sensibles. Les dépenses salariales ont fluctué, liées aux pressions sociales, en particulier des syndicats des enseignants. L'augmentation significative de la part des dépenses d'investissement est conforme avec l'allocation des ressources vers les affaires économiques, liées aux infrastructures, afin de progressivement combler l'important manque d'infrastructures du pays et favoriser le développement du secteur privé.

Tableau 2.4 : Dotations budgétaires effectives par classification économique (en % des dépenses totales)

	2015	2016	2017
Dépenses courantes	70,8	75,9	71,1
<i>traitements et salaires</i>	25,5	28,8	24,5
<i>biens et services</i>	24,9	23,1	20,9
<i>transferts</i>	15,9	19,8	22,6
<i>charges d'intérêt</i>	4,6	4,2	3,1
Dépenses d'investissement	28,0	23,7	28,8
Prêts nets	1,2	0,4	0,1
Total des dépenses et prêts nets	100,0	100,0	100,0

Source : Mission et Autorités Guinéennes.

C. Cadre législatif et réglementaire de la GFP

19. La loi organique relative aux lois de finances (LORF)⁵, promulguée le 6 août 2012, aligne le cadre de gestion des finances publiques sur les standards internationaux. Les principaux textes d'application de la LORF ont été adoptés entre 2013 et 2015 : comprenant le décret D/2013/015/PRG/SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique (RGGBCP), le Décret D/2014/222/PRG/SGG du 31 octobre 2014 portant cadre de gouvernance des finances publiques, l'Arrêté A/2015/965/MEF/SGG du 2 Avril 2015 portant plan comptable de l'État (PCE), et l'Arrêté A/2014/5262/MEF/SGG du 9 octobre 2014 portant Nomenclature budgétaire de l'État (NBE).

20. Parallèlement, les autorités ont adopté d'autres lois et textes parmi lesquels :

- La Loi L/2017/056/AN du 8 décembre 2017 modifiant certaines dispositions de la loi L/2016/075/AN du 30 décembre 2016, portant Gouvernance Financière des Sociétés et Etablissements publics en République de Guinée. Les textes d'application de cette loi restent, toutefois, à finaliser et à adopter ;
- La Loi L/2017/017/AN du 08 juin 2017, abrogeant la loi L/2016/064/AN du 09 novembre 2016, elle-même modifiant la loi L/2014/016/AN du 02 juillet 2014 portant statuts de la Banque centrale de la République de Guinée ;
- La Loi n°0032/2017/AN du 4 juillet 2017 portant Partenariats Public-Privé, promulguée par le décret D/2017/278/PRG/SGG du 24 octobre 2017 ;
- La Loi L/028-R/.../AN/2017 portant Statut général des agents publics ;
- Le Code général des Impôts de la République de Guinée - édition 2015 -adopté dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2014.
- L'Arrêté A/2015/196/ du 16 février 2015, portant Création, Attributions, Organisation et Fonctionnement du Cadre de Concertation et de Coordination entre le Gouvernement et les Partenaires au Développement, ;
- L'Arrêté A/2017/5389/MEF/SGG du 5 Octobre 2017 portant Modalités de Création, de Fonctionnement et de Contrôle des Régies d'Avances et de Recettes ;
- L'Arrêté conjoint A/2017/5487/MEF/MB/SGG du 6 Octobre 2017 portant Nomenclature des pièces justificatives de la dépense publique ;
- L'Arrêté A/2017/6713/MEF/CAB du 15 Décembre 2017 portant Plan Comptable Type des Etablissements Publics à caractère Administratif ;
- L'Arrêté A/2017/6712/MEF/CAB du 15 Décembre 2017 portant Organisation Comptable de la République de Guinée ;

⁵ Loi L/2012/No 012/CNT du 6 août 2012.

- Loi organique L/2013/066/CNT du 12 décembre 2013 portant modification de certaines dispositions de la loi L/2013/046/CNT portant organisation, attributions, et fonctionnement de la Cour des comptes ;
- Loi L/2012/020/CNT du 11 octobre 2012 fixant les règles régissant la passation, le contrôle et la régulation des marchés publics et délégations de services publics ; le décret D/2012/128/PRG/SGG du 03 décembre 2012 portant Code des marchés publics et délégations de services publics.

21. Plusieurs dispositions traitent du contrôle et de l'audit interne dans la gestion financière publique, notamment celles du RGGBCP. Elles définissent les pouvoirs et les domaines de responsabilité ainsi que l'obligation de rendre compte. Ces règles sont fondées sur la nette séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public dont les responsabilités sont expressément énoncées. Les ministres sont ordonnateurs, ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses ; les contrôleurs financiers exercent le contrôle au stade de l'engagement et de la liquidation et les comptables publics, responsables personnellement et pécuniairement de leurs opérations de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses, exercent le contrôle au stade du paiement et sont tenus d'exercer les diligences requises pour le recouvrement des recettes. Mais compte tenu de la multiplicité des intervenants dans la chaîne de la dépense, la séparation des tâches et des responsabilités à ce niveau n'est pas bien organisée et peut comporter des incompatibilités.

D. Cadre institutionnel de la GFP

L'organisation du secteur public

22. La Constitution de 2010 instaure les trois pouvoirs indépendants (exécutif, législatif et judiciaire). Le pouvoir exécutif est assuré par le Président de la République, qui est élu au suffrage universel, pour un mandat de cinq ans, et ne peut exercer plus de deux mandats successifs. Il nomme le Premier ministre, chef du gouvernement. Le pouvoir législatif est exercé par une chambre unique, l'Assemblée nationale, dont les membres sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour Suprême, la Cour des comptes, les cours et les tribunaux répartis sur le territoire. Jusqu'en 2016, le contrôle *a posteriori* des finances publiques était exercé par la Chambre des comptes, qui a par la suite été érigée en une Cour des comptes avec un pouvoir de juridiction, et ses membres ont été nommés, pour la première fois, en 2016.

23. La conception, le pilotage et le contrôle des politiques publiques relèvent de 29 ministères et 13 institutions. L'existence des institutions suivantes est consacrée dans la Constitution : Présidence de la République, Premier ministre, Assemblée nationale, Cour Constitutionnelle, Haute Autorité de la communication, Commission électorale nationale indépendante, Institution nationale indépendante des droits humains, Médiateur de la République, Haut Conseil des collectivités locales, Cour Suprême, Cour des Comptes, Haute Cour de justice, Conseil Économique et Social. Des ministères disposent de structures déconcentrées,

en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la gestion des finances publiques.

24. La mise en œuvre de certains services publics relève d'établissements publics, mais la part des dépenses réalisées par eux dans le budget de l'administration centrale est limitée (2,7 % en 2017, (tableau 2.5b). En 2017, une revue des établissements publics a permis d'identifier 153 établissements bénéficiant de transferts du budget de l'État. Ces entités interviennent dans des domaines variés, comme la gouvernance, les affaires économiques, l'éducation, la santé et la protection sociale. La Caisse nationale de prévoyance sociale des agents de l'État (qui ne détient aucune ressource propre pour le moment) et la Caisse nationale de sécurité sociale (qui a des recettes propres) font partie des établissements publics en République de Guinée.

Tableau 2.5a: Structure du secteur public (nombre d'entités et montant des budgets).

Secteur public										
En Mds GNF										
Exercice 2017	Sous-secteur des administrations publiques				Administrations de sécurité sociale		Sous-secteur des entreprises			
	Unité budgétaire		Unités extrabudgétaires 1/		Nombre	Budget	Entreprises publiques non financières		Entreprises publiques financières 2/	
	Nombre	Budget	Nombre	Budget			Nombre	CA	Nombre	CA
Administration centrale et institutions constitutionnelles	55	9804	153	415	2	N/A	25	2379	6	583
Services déconcentrés	N/A	3918								
Collectivités locales	342	128								

1/ ne comprend pas la Caisse nationale de sécurité sociale faute de données. 2/ Le Chiffre d'affaires (CA) de la banque BSIC n'est pas disponible.

Source : Mission et Autorités guinéennes.

25. Des compétences de l'État sont à transférer à trois niveaux de collectivités locales mais leurs budgets (hors fiscalité locale) sont extrêmement faibles par rapport au budget de l'administration centrale (0,9 % en 2017, tableau 2.5b). Ces trois niveaux comprennent : les régions, les communes urbaines et les communautés rurales. L'article 136 de la Constitution consacre la libre administration des collectivités locales par les conseils élus sous le contrôle d'un délégué de l'État. En 2017, le pays compte 8 régions et 342 communes (dont 38 urbaines). Un nouveau code des collectivités a été adopté en 2016. Selon ce Code, les compétences à transférer aux collectivités concernent notamment certains domaines des secteurs suivants : services administratifs d'ordre et de sécurité publics (police locale, sécurité) ; infrastructures et le transport (entretien des routes, drainage, etc.) ; environnement ; hygiène publique (eau potable, etc.) ; services sociaux (campagnes d'alphabétisation ; construction, entretien et gestion des centres de santé et des écoles) ; services économiques (construction et entretien des marchés municipaux et des sites touristiques) ; développement local ; et planification urbaine.

26. Enfin, les entreprises publiques participent à la politique publique de l'État (tableau 2.5a). L'État a des participations dans 51 entreprises dont seulement 31 sont en activité et 20 sont fermées ou ne conduisent que très peu d'activités. Sur les 31 en activité, 25 entreprises, dont trois entreprises minières, sont non financières et totalisent un chiffre d'affaires de 2379 milliards de GNF en 2017 (2,6 % du PIB) tandis que 6 sont financières et ont un chiffre d'affaires de 583 milliards de GNF (0,6 % du PIB).

Tableau 2.5b : Part relative des dépenses réalisées par les différentes entités publiques

Institutions	Nombre d'entités	Budget 2017 (Mds GNF)	Part relative
Administration centrale* et institutions constitutionnelles	55	9 804	94,8%
Services déconcentrés**	N/A	0	0,0%
Etablissements publics	153	415	4,0%
Collectivités locales***	342	128	1,2%
Total		10 347	100%

Source : Loi de finances pour 2017 et Comptes administratifs

(*) Inclut les ministères et la Présidence

(**) Services dont les dépenses sont exécutées par des postes comptables en province ou à l'étranger

(***) Communes bénéficiaires (urbaines et rurales) de transferts de l'État. Hors fiscalité locale

Tableau 2.6 : Structure financière de l'administration centrale—estimations budgétaires (en milliards de GNF)

Estimations 2017 (Mds FG)	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global
Recettes	15207	415	N/A	15622
Dépenses	15326	273	N/A	15600
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques	-2508	2508	N/A	0
Passifs	N/A	N/A	N/A	N/A
Actifs financiers	N/A	N/A	N/A	N/A
Actifs non financiers	N/A	N/A	N/A	N/A

N/A : Non communiquée.

Source : Mission d'après données des autorités

Tableau 2.7 : Structure financière de l'administration centrale—dépenses réelles (en milliards de GNF)

Dépenses réelles 2017 (Mds FG)	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global
Recettes	13821	415	N/A	14236
Dépenses	13822	273	N/A	14095
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques	-3113.6	3113.6	N/A	-
Passifs	N/A	N/A	N/A	N/A
Actifs financiers	N/A	N/A	N/A	N/A
Actifs non financiers	N/A	N/A	N/A	N/A

N/A : Non communiquée.

Source : Mission d'après données des autorités

Les acteurs de la gestion des finances publiques

27. Les règles constitutionnelles, ou celles relevant du bloc de constitutionnalité, régissent le rôle de chacun des acteurs de la gestion des finances publiques. Le gouvernement prépare le projet de loi de finances et l'exécute. Le Parlement débat du projet de loi de finances (PLF) et exerce une fonction de contrôle.

28. Trois principaux ministères interviennent dans l'élaboration et l'exécution du budget. Le Ministère du Plan et de la coopération internationale (MPCI) élabore les prévisions macroéconomiques qui sont utilisées par le Ministère du budget (MB) pour établir la programmation et les prévisions budgétaires. Le MPCI, en outre, élabore les programmes d'investissements publics. Le MB prépare le budget de l'État, coordonne l'élaboration des documents de cadrage budgétaire, conçoit et met en œuvre les politiques fiscales et douanières, il assure le suivi de l'exécution du budget de l'État. Ordonnateur unique des recettes budgétaires, la ministre de l'économie et des finances (MEF) assure la gestion de la dette, l'exécution des lois de finances (marchés publics, contrôle financier, gestion de la trésorerie, comptabilité et reporting), et est garant du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celles-ci.

29. L'organisation de la Direction nationale du contrôle financier (DNCF) demeure encore régie par des dispositions datant de 2004, mais des dispositions sont en cours pour l'aligner sur le nouveau cadre légal de la GFP. Ces dispositions avaient marqué le lancement du processus de déconcentration du contrôle financier, engagé dès 2005 dans 11 départements ministériels pilotes et achevé en 2007, à l'exclusion des dépenses communes, de la défense et des institutions constitutionnelles. Puis, un arrêté de 2011 visant la restructuration de la DNCF n'avait pas abouti, lié à la procédure d'enregistrement et de publication de cet arrêté qui n'avait

pas été menée à son terme. Cette restructuration répondait à la fonction historique du contrôle financier qui lui conférait essentiellement le contrôle de régularité et de conformité alors que le cadre légal de 2012 lui assigne également les missions d'évaluation du système de contrôle interne des ordonnateurs et l'évaluation de la performance des programmes en plus du renforcement de son rôle de conseiller. En vue de l'aligner sur le nouveau cadre légal, les autorités ont engagé d'importantes réformes, comprenant aussi la finalisation d'un manuel des procédures du contrôle financier.

30. Deux entités interviennent par ailleurs dans le cadre de l'audit interne, l'Inspection générale de l'État (IGE) et l'Inspection générale des finances (IGF).

- **L'IGE est en phase de restructuration et ses textes sont en cours de refonte.** Elle est actuellement régie par le décret N°D/2012/124/PRG/SGG du 08 novembre 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale d'État et statut de ses membres. Sous l'autorité du Président de la République, l'IGE a pour mission le contrôle et l'inspection de la gestion de l'ensemble des services publics, des collectivités territoriales, des entreprises et établissements publics et des programmes et projets de développement publics.
- **L'IGF a été récemment renforcée.** Elle est régie par le décret D/2013/N°007/PRG/SGG du 13 janvier 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'inspection générale des finances et statut de ses membres. Sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, elle est chargée notamment du contrôle des ordonnateurs et des comptables publics.

31. L'IGE et l'IGF exercent des fonctions de contrôle visant avant tout à détecter les irrégularités et les fraudes. Elles réalisent peu de missions d'évaluation. Les fonctions d'audit interne conformes aux normes internationales ne sont pas assurées.

32. Un organe consultatif dénommé « cadre permanent de concertation des corps de contrôle » a été institué, mais il n'est pas encore opérationnel. Il est régi par le décret D/2012/n°123/PRG/SGG du 08 novembre 2012 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation des Corps de contrôle auprès du Président de la République.

E. Autres éléments importants de la GFP et son environnement opérationnel

33. La participation du public à la gestion du budget se limite à son information, qui est en progrès. En plus de leur représentation par le pouvoir législatif et par le Conseil économique et social, les citoyens sont associés à la gestion des finances publiques par

l'information qui leur est communiquée par de multiples moyens, y compris le budget citoyen en langues du peuple guinéen (N'Ko et Arabe) locale. (Indicateur PI 9).

34. Au plan administratif, la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses par les ministères sectoriels est effective. Elle a été effectuée *de facto*, bien avant sa consécration, au plan juridique, par le RGGBCP de 2013. Des divisions des affaires financières ont ainsi été déployées dans l'ensemble des départements ministériels pour appuyer les ordonnateurs dans la gestion budgétaire. Les personnes responsables de la passation de marchés publics ont été installées dans la plupart des ministères et au niveau local, avec des délégations provinciales de passation des marchés.

35. La tenue de la comptabilité s'appuie sur un réseau déconcentré étendu du Trésor. L'organisation comptable de l'État a été revue par l'Arrêté A/2017/6712/MEF/CAB du 15 Décembre 2017 portant organisation comptable de la République de Guinée. Cet arrêté catégorise dorénavant les comptables publics en :

- (1) des comptables de l'État comprenant 14 comptables principaux en l'occurrence, l'Agence Comptable Centrale du Trésor, le Payeur Général du Trésor, le Receveur Central du Trésor, le Receveur Spécial des Impôts, le Receveur Spécial des Douanes, le Trésorier Principal de Conakry et les 7 Trésoriers Régionaux et le Payeur Général.
- (2) des comptables secondaires tels que : les Trésoreries préfectorales, les Paieries à l'Etranger (non encore mises en place), et les Receveurs communaux du Trésor de Conakry ;
(i) des comptables des Collectivités Locales, en l'occurrence : le Receveur de la Ville de Conakry, les Receveurs des Communes de Conakry, les Receveurs de communes Urbaines et les Receveurs des communes rurales ; (ii) des comptables des Etablissements Publics, y compris ceux des organismes de protection sociale (qui refusent encore de l'être actuellement).

III. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA GFP

36. L'évaluation s'articule autour des sept piliers d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé :

- Fiabilité du budget ;
- Transparence des finances publiques ;
- Gestion des actifs et des passifs ;
- Stratégie budgétaire et établissement du budget fondé sur les politiques publiques ;

- Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ;
- Comptabilité et reporting ;
- Examen et audit externes.

A. Fiabilité du budget

37. Les indicateurs PI-1 à PI-3 mesurent si le budget national est réaliste et exécuté comme prévu. L'évaluation s'effectue en comparant les recettes et les dépenses effectives (résultats immédiats obtenus grâce au système de GFP) avec le budget initialement approuvé. En Guinée, les données utilisées proviennent des lois de finances initiales et des comptes administratifs établis par la Direction nationale du contrôle financier pour les années correspondantes ainsi que des données de la Direction nationale des investissements publics (DNIP) pour ce qui concerne les financements extérieurs.

PI-1 : Dépenses effectives totales

38. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les dépenses effectives totales correspondent au montant initialement approuvé, tel qu'indiqué dans les documents du budget de l'État dans la loi de finances initiale (LFI) adoptée par l'Assemblée nationale et les rapports de finances publiques à la fin de l'exercice.

Indicateur	Note	Brève justification de la note
PI-1 : Dépenses effectives totales	D	Les dépenses effectives ont représenté moins de 85 % du montant des dépenses initialement approuvées au cours de deux des trois derniers exercices : en 2015 (68,7 %) et 2016 (71,2%).

Période de référence : exercices 2015, 2016 et 2017.

39. Au cours de deux des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont représenté moins de 85 % du montant des dépenses initialement approuvées (tableau 3)⁶. Le taux d'exécution des dépenses s'élève respectivement à 69 % en 2015, à 71% en 2016 et 90 % en 2017. L'annexe 6 présente l'écart entre les dépenses inscrites en loi de finances initiales et l'exécution. Les principaux facteurs justifiant les écarts constatés sont les suivants :

⁶ L'annexe 6 présente l'écart entre les dépenses inscrites en loi de finances initiales et l'exécution au stade du paiement.

- En 2015, ce sont principalement les conséquences de l'épidémie à virus Ebola sur les activités économiques.
- En 2016, ce sont les opérations d'investissements qui ont été réduites et plus particulièrement celles concernant les opérations financées par l'extérieur.
- La difficulté d'effectuer des bonnes prévisions des opérations d'investissement, que cela soit sur financement intérieur ou sur financement extérieur (tableau 4).

Tableau 3. Prévisions et réalisations des dépenses budgétaires (en Milliards de GNF)

Exercice	LFI	Dépenses payées	Taux d'exécution
2015	15 068	10 365	68,7%
2016	14 207	10 112	71,2%
2017	15 326	13 821	90,2%

Sources : LFI et Comptes administratifs de la Direction nationale du Contrôle financier

Tableau 4. Principaux titres du budget présentant une sous consommation de crédits

Titres de dépenses budgétaires	2015	2016
	Écarts /crédits LFI	Écarts /crédits LFI
Biens et services	13%	18%
Investissement sur financement intérieur	56%	39%
Investissement financement extérieur	50%	74%

Source : Comptes administratifs de la Direction nationale du contrôle financier et situations d'exécution des dépenses d'investissement de la DNIP

PI 2. Composition des dépenses effectives

40. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les réaffectations entre les principaux postes budgétaires durant la phase d'exécution ont contribué à modifier la composition des dépenses. Il comprend trois composantes.

	Note	Brève Justification de la notation
PI 2 : Composition des dépenses effectives	D+	Méthode de notation M1
2.1 Composition des dépenses effectives par fonction (ou administration)	D	La composition des dépenses effectives par administration s'écarte de plus de 15% de celle du budget initial pour les exercices concernés ⁷ . L'écart s'élève à 34,6 % pour 2015, à 31,3% pour 2016 et 22,4% pour 2017.
2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique	D	La composition de la dépense par catégorie économique laisse apparaître les écarts suivants : 30,3% pour 2015, 30,7 % pour 2016, et 14,8% pour 2017. Ceci est supérieur pour deux années, à 15%.
2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévus	A	Le montant des dépenses effectives pour imprévus a été en moyenne des trois années de 0,3% par rapport au montant des prévisions budgétaires.

2.1 Composition des dépenses effectives par administration⁸

Période de référence : exercice 2015, 2016, 2017

41. La composante 2.1 mesure l'écart entre le budget initialement approuvé et la composition des dépenses effectives, classées par administration (ministère et institution) au cours des trois derniers exercices achevés, à l'exclusion des dépenses pour imprévus et des intérêts au titre de la dette. Ces dépenses comprennent aussi les dépenses concernant les investissements financés par les bailleurs de fonds et inscrits au budget.

42. Durant la période de référence, la composition des dépenses effectives par administration s'écarte de plus de 15% de celle du budget initial pour les exercices concernés. L'écart s'élève à 34,6% pour 2015, à 31,3% pour 2016 et 22,4% pour 2017. L'annexe 6a présente les calculs effectués.

- Le compte administratif de 2015 montre que des opérations d'ouverture de crédits supplémentaires pour un montant de 1 096 mds GNF et des opérations d'annulation de

⁷ Les écarts sont calculés en utilisant le tableur PEFA dont les résultats sont présentés en annexe 6a.

⁸ Durant la période de référence, l'analyse a été effectuée à partir de la classification administrative, la classification par fonction n'ayant été effectivement utilisée qu'à partir du projet de budget 2018.

crédits pour un montant de 1 655 mds FG ont été effectués touchant principalement le ministère des travaux publics, (écart entre l'exécution et la LFI de -609 Md GNF), le ministère de l'enseignement préuniversitaire et de l'alphabétisation (-279 Mds GNF) et les charges communes (-351 Mds GNF).

- En 2016, une majorité des rubriques administratives ont été concernées avec des ouvertures de crédits complémentaires pour un montant de 1 339 Mds FG et des annulations de crédits pour un montant de 621 Mds FG.
- Pour l'exercice 2017, les écarts concernent la majorité des lignes budgétaires pour de faibles variations à l'exception des transferts avec une augmentation des crédits pour 823 Mds GNF et des investissements financés par le budget pour 465 Mds GNF.

2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique

Période de référence : exercice 2015, 2016, 2017

43. La composante 2.2 mesure l'écart entre le budget initialement approuvé et la composition des dépenses effectives dans la classification économique au cours des trois exercices achevés, y compris les intérêts au titre de la dette mais à l'exclusion des dépenses pour imprévus. La classification économique utilisée en Guinée pour les exercices 2015, 2016 et 2017 présente les dépenses selon sept titres.

44. Durant la période de référence, l'écart entre la composition effective des dépenses classées par catégorie économique et le budget initial est de 30,3% pour 2015, 30,7% pour 2016 et 14,8 % pour 2017. Le détail des calculs est présenté dans l'annexe 6. En 2015, la composition des dépenses a varié pour l'ensemble des rubriques de la classification économique, ce qui est lié à une prévision difficile suite à une année 2014 qui a subi les effets de l'épidémie à virus Ebola. En 2016, ce sont les postes intérêts de la dette, les subventions et transferts et les investissements qui montrent des écarts importants. En 2017, les dépenses d'investissement sur financement intérieur apparaissent comme variable d'ajustement pour accommoder les montants à satisfaire des autres postes de dépenses.

45. Durant la même période, des dépenses, en dehors des allocations budgétaires, ont été effectuées et sont constatées dans les comptes d'attentes du Trésor (tableau 5). Ces dépenses ont représenté plus de 10 % des dépenses annuelles totales. Ces dépenses à régulariser tendent à réduire la crédibilité de l'exécution du budget.

Tableau 5 : Dépenses à régulariser en Mds de GNF

Exercice	LFI	Dépenses à régulariser	Taux /LFI
2015	15 068	2 116	14%
2016	14 206	1 604	11%
2017	15 326	1 107	7 %

Source : Balance des comptes de la DNTCP

2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévus

Période de référence : exercice 2015, 2016 et 2017

46. La composante 2.3 mesure le montant moyen des dépenses effectivement imputées à un crédit provisionnel au cours des trois derniers exercices. Les crédits prévus sont inscrits dans une rubrique des charges communes au sein du chapitre 39 du Titre 3 « dépenses diverses imprévues ». Ils sont exécutés par transfert au profit des lignes de dépenses concernées.

47. Outre les dépenses diverses imprévues, les charges communes comprennent principalement des postes spécifiques. Il s'agit de: le service de la dette, paiement des intérêts et remboursement du principal (jusqu'en 2017), les frais d'eau et de téléphone, les dépenses sur exercices antérieurs, les pensions et secours sociaux aux fonctionnaires. En 2017, le montant des postes spécifiques des charges communes s'élève à 4 085 Mds de FG, soit 91% du montant du crédit total des charges communes. Les charges communes représentent 29% du budget total.

48. Les crédits pour dépenses diverses imprévues sont inférieurs à 1 % des budgets initiaux des trois années (tableau 6). Ils ont représenté 0,2 % des crédits totaux pour 2015, 0,3% pour 2016 et 0,5% pour 2017.

Tableau 6 : Crédits pour dépenses imprévues (En Mds de GNF)

Exercice	LFI	Exécution	Total Crédits LFI	Taux/LFI
2015	29,306	29,954	15 068	0,2%
2016	15,000	48,369	14 206	0,3%
2017	23,780	72,172	15 320	0,5%

Source : Mission à partir des données des LFI

PI 3 Recettes effectives

49. Cet indicateur mesure l'écart entre les recettes effectives et le budget initialement approuvé. Il contient deux composantes.

	Note	Justification
PI-3 Recettes effectives	D	Méthode de notation M2
3.1 Recettes effectives totales	D	Les recettes exécutées comprenant les dons ont représenté pour les trois années moins de 92% des recettes inscrites au budget.
3.2 Composition des recettes	D	La composition des recettes s'est écartée du budget initial de plus de 15% au cours de deux des trois derniers exercices

3.1 : Recettes effectives totales

Période de référence : Exercices 2015, 2016, 2017

50. Cette composante évalue la mesure dans laquelle les recettes effectives diffèrent du budget initialement approuvé. Au sens du PEFA les prévisions budgétaires doivent couvrir les recettes intérieures ainsi que les dons des partenaires techniques et financiers. Les financements externes par emprunt ne sont pas pris en compte dans cet indicateur.

51. Les recettes totales exécutées comprenant les dons ont représenté pour les trois années moins de 92% des recettes inscrites au budget (tableau 7). Cette faible performance des recettes budgétaires est principalement due aux dons, suite à la faiblesse dans leur prévision et dans leur mobilisation. La situation est plus favorable pour les recettes hors dons, dont l'exécution a dépassé 94% pour deux des trois derniers exercices. De plus, on a observé une croissance régulière des recettes intérieures depuis 2015 et une meilleure performance par rapport aux prévisions de la Loi de finance initiale en 2017. Le rapport économique et financier de 2017 (voire celui de 2018) souligne que les dons inscrits en recettes ne correspondent pas à une prévision fiable.⁹

Tableau 7 : Écarts entre les prévisions des recettes (LFI) et les réalisations (en Mds de GNF)

⁹ A titre d'illustration, les données relatives, par exemple au budget d'affectation spéciale relative à la riposte face à la crise Ebola, pour un montant de 1 613 milliards de GNF ne sont pas disponibles. Il a été mentionné que qu'il s'agissait de promesses de fonds, non concrétisées.

Exercice	Recettes intérieures LFI	Recettes totales LFI	Exécution intérieure	% Exécution intérieure	Exécution totale	% Exécution totale
2015	9538	10868	8962	88%	9346	86%
2016	11354	13255	10874	96%	12055	90,9%
2017	12703	15020	12886	101%	13433	89,4%

Sources : Compte administratif des recettes DNTCP

3.2 : Composition des Recettes effectives

Période de référence : Exercices 2015, 2016, 2017

52. Cette composante mesure la variation de la composition des recettes au cours des trois dernières années. Les recettes effectives par catégories sont comparées au budget initialement approuvé au niveau de la classification utilisée ventilant les principaux types d'impôts et de recettes non fiscales, permettant de déterminer l'exactitude des prévisions.

53. Pour toutes les années de référence de l'indicateur, la variation de la répartition a été supérieure à 15%. Les écarts sont de 15,8% pour 2015, 17,6% pour 2016, et 18,7% pour 2017. Les calculs de l'écart entre la répartition des recettes telle que prévue par la loi de finances initiale et la répartition sur la base du tableau sont issus du tableau présenté en annexe 7. Cette variation s'explique par les inscriptions de crédits dans la loi de finances initiale qui ne correspondent pas à une prévision budgétaire réaliste pour certaines rubriques budgétaires (dons et recettes non fiscales).

B. Transparence des finances publiques

54. Les indicateurs PI-4 à PI-9 évaluent dans quelle mesure les informations sur la gestion des finances publiques sont complètes, cohérentes et accessibles aux utilisateurs. L'évaluation repose sur l'utilisation d'une classification budgétaire détaillée, l'existence de la transparence de toutes les recettes et dépenses publiques, y compris les transferts intergouvernementaux, les informations publiées sur les prestations de services et de la facilité d'accès aux documents financiers et budgétaires.

PI-4 : Classification du budget

55. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle le budget de l'État et la classification des rubriques budgétaires respectent les normes internationales. Le manuel de statistiques des finances publiques du FMI (MSFP) fournit un cadre reconnu sur le plan international pour les classifications économique et fonctionnelle des opérations de dépenses et pour la classification

des recettes. Ces classifications sont structurées sur un certain nombre de niveaux en fonction des besoins d'information.

	Note	Justification de la notation
PI-4 : Classification du budget	C	La classification utilisée pour la présentation et l'exécution du budget 2017 comprend une classification administrative, et une classification économique conforme aux normes internationales.

Période de référence : année 2017

56. En 2014, la République de Guinée a mis en place une classification administrative et une classification économique répondant aux normes internationales, qui sont utilisées dans la présentation et l'exécution du budget. En 2016, une classification fonctionnelle a été finalisée pour une mise en œuvre qui n'a finalement eu lieu qu'à partir du second semestre 2017. Le budget 2018 a été préparé sur cette base.

57. La classification administrative permet d'identifier les services chargés de la mise en œuvre du budget. Les crédits de dépense sont répartis par services et cette classification permet une identification rapide de ces services. A l'intérieur de ces services les crédits sont répartis par nature économique. Cette classification utilise une codification basée sur le titre, le chapitre, l'article et le paragraphe pour identifier cette nature économique. Cette articulation de la classification économique est présentée dans l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 6 août 2012.

58. La classification des recettes utilise une seule classification pour identifier les recettes. Cette classification a été élaborée, en se basant sur le MSFP de 2001. Cependant la Guinée étant membre de l'initiative ITIE, il aurait été souhaitable qu'il existe un cadre de classification spécifique pour les recettes provenant du secteur des industries extractives pour permettre de meilleures analyses sur les perspectives et les risques. Des propositions ont été faites dans ce domaine, mais la présentation est encore limitée et ne permet pas de connaître aisément les ressources budgétaires provenant notamment du secteur minier. La loi de finances présente quelques lignes budgétaires pour ces recettes, comme les impôts sur les sociétés minières ou bien les taxes sur les produits miniers, mais ces postes spécifiques ne couvrent pas l'ensemble des recettes de l'État liées au secteur des ressources naturelles en Guinée.

59. La classification utilisée pour la présentation et l'exécution du budget 2017 comprenait une classification administrative, et une classification économique (au niveau des codes à au moins deux chiffres), conforme aux normes internationales. En conséquence

des développements ci-dessus, le budget 2017 a été préparé et exécuté suivant les classifications administrative et économique, tandis que la classification fonctionnelle conforme au MSFP n'a été introduite que pour la préparation et l'exécution du budget 2018.

PI-5 : Documentation budgétaire

60. Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations fournies dans les documents du budget annuel, par comparaison avec une liste précise d'éléments de base et d'éléments supplémentaires. L'ensemble des documents fournis par l'exécutif doit donner une vue complète des prévisions budgétaires de l'administration centrale présentée dans les projets de budget et des résultats budgétaires de l'exercice en cours et des exercices précédents. L'évaluation couvre quatre éléments de base de l'information budgétaire (considérés comme les plus importants pour permettre au pouvoir législatif et à d'autres décideurs en matière budgétaire de comprendre la situation budgétaire de l'État) et 8 éléments supplémentaires de la documentation budgétaire.

	Note	Justification de la notation
PI- 5 Documentation budgétaire	B	Les documents budgétaires comprennent 7 des 12 éléments dont 3 éléments de base

Période de référence : Projet de budget de la loi de finances 2018 (dernier budget présenté au pouvoir législatif)

61. Les documents budgétaires comprennent 7 des 12 éléments requis dont 3 éléments de base (tableau 8). Deux de ces éléments de base (numéros 2 et 3) de l'inventaire ci-dessous ont été introduits par la LORF. L'élément de base manquant concerne les résultats budgétaires de l'exercice précédent, qui sont certes présentés dans le document de programmation budgétaire pluriannuelle, mais pas selon le même format que le projet de budget.

Tableau 8. Inventaire des éléments présents dans le dernier projet de budget annuel

Éléments de base	Éléments présents dans le projet de budget de 2018
1. Prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire, ou des résultats d'exploitation de l'exercice.	Oui, dans son article 5 la loi de finances présente les prévisions de déficit pour 2018.
2. Résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget.	Non, le résultat budgétaire de l'exercice précédent (2016) est présenté dans le document de programmation budgétaire pluriannuelle, sous un format différent.
3. Budget de l'exercice en cours, présenté selon le même format que le projet de budget. Il peut s'agir du budget révisé ou des résultats prévus.	Oui, l'exercice en cours (2017) est présenté selon le même format que le projet de LFI 2018 dans le document de présentation.
4. Données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques des classifications utilisées, concernant l'exercice en cours et l'exercice précédent, avec une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses.	Oui, les données budgétaires agrégées de l'exercice 2018 sont présentées dans le rapport économique et financier ainsi que dans le projet de loi de finances. Il en est de même pour l'exercice en cours. Celles de l'exercice précédent (2016) sont contenues dans le document de programmation budgétaire pluriannuelle (DPBP) 2018-2020.
Éléments supplémentaires	Documents présents dans le budget annuel
5. Financement du déficit, avec une description de la composition prévue.	Oui, dans le projet de loi de loi de finances et dans le rapport économique et financier
6. Hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, des taux d'intérêt et du taux de change.	Oui, dans le rapport économique et financier et dans le document de programmation budgétaire pluriannuel.
7. Stock de la dette, y compris des détails au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).	Oui, données figurant dans le rapport économique et financier.
8. Actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).	Non. Un premier inventaire des actifs financiers est prévu au cours de l'année 2019.
9. Données récapitulatives sur les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations prévues par des instruments de financement structuré tels que les contrats de partenariat public-	Non.

10. Explications sur les répercussions budgétaires des nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics, et estimation de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire et/ou aux programmes de dépenses.	Non
11. Documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme.	Oui, DPBP
12. Quantification des dépenses fiscales	Non l'évaluation est en cours

Source : Projet de loi de finances 2017 avec annexes déposé à l'Assemblée nationale

PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

62. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les recettes et les dépenses de l'État sont comptabilisées dans les états financiers. Il évalue le montant des recettes et des dépenses supportées par les unités budgétaires et extrabudgétaires, y compris les administrations de sécurité sociale (celles-ci faisant partie de l'administration centrale en République de Guinée) qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'État. Ceci peut comprendre les dépenses financées au moyen de droits et redevances perçus et conservés par des unités budgétaires et extrabudgétaires, mais non-inscrits au budget approuvé, ainsi que les dépenses au titre de projets et activités financés sur fonds extérieurs, lorsque ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'administration centrale. Cet indicateur comprend trois composantes.

	Note	Justification de la notation
PI-6 Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D	Méthode de notation M2
6.1 Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.	D *	Les informations sont partielles, aucune information sur la Caisse nationale de Sécurité sociale et sur les opérations de dons des bailleurs exécutées en dehors du budget de l'État.
6.2 Recettes non comptabilisées dans les états financiers	D *	Idem
6.3 États financiers des unités extrabudgétaires	D *	Idem

6.1 Dépenses non comptabilisées dans les états financiers

Période considérée, dernier exercice clos.

31 La composante 6.1 évalue le montant des dépenses supportées par les unités budgétaires et extrabudgétaires y compris les administrations de sécurité sociale qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'État.

63. De nombreuses structures bénéficiant de ressources affectées du budget de l'État et de ressources propres ne sont pas retracées pour leurs opérations de dépenses dans les états financiers de l'État (tableau 9). Il existe 153 établissements publics à caractère administratif (EPA) y compris la caisse nationale de prévoyance des agents de l'État, et la caisse nationale de sécurité sociale, selon les textes les ayant créées. Les informations concernant ces entités sont limitées. Pour pallier ces insuffisances le gouvernement a organisé une première revue annuelle des EPA en septembre 2017, concernant l'année 2016 pour recenser les informations financières sur ces établissements. Seuls 72 EPA ont présenté des données. Le montant des dépenses est évalué à 273 milliards de GNF. Les opérations d'autres entités comme la Caisse Nationale de Sécurité sociale ne sont pas connues. *Dans ces conditions, la note de cette composante est D**.

Tableau 9 : Operations des dépenses des EPA pour l'exercice 2016 (en Mds de GNF)

Nombres d'EPA	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
72	56,399	100,836	116,004	273,240

Source : Mission et Autorités guinéennes

6.2 Recettes non comptabilisées dans les états financiers

Période considérée, dernier exercice clos

64. La composante 6.2 évalue le montant des recettes perçues par les unités budgétaires et extra budgétaires, y compris les administrations de sécurité sociale qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'État.

65. Les données sur les recettes extrabudgétaires sont incomplètes (tableau 9). Il n'existe plus de recensement financier de l'aide au développement. Ce recensement qui était effectué par le PNUD, permettait de connaître des opérations des PTFs non effectuées par l'intermédiaire de l'administration de l'État. Les informations concernant les recettes de la Caisse nationale de sécurité sociale ne sont pas disponibles. Les informations sur les recettes des EPA sont disponibles pour 2016, mais il n'est pas certain que celles-ci soient exhaustives. *La note concernant cette composante est D**.

Tableau 10 : Recettes des EPA pour l'exercice 2016 en Mds de GNF

Nombre d'EPA	Recettes propres	Subventions de l'État	Autres subventions	Excédent exercice précédent	Total
72	115,254	87,361	189,099	23,311	415,027

6.3 États financiers des unités extrabudgétaires

Période considérée, dernier exercice clos

66. La composante 6.3 évalue la mesure dans laquelle les états financiers ex-post des unités extrabudgétaires sont communiqués à l'administration centrale.

67. Il n'existe pas un circuit administré de transmission des données financières des EPA à l'administration centrale, comme il a été constaté lors de la revue. Le RGGBCP de 2013 ainsi que la loi 056 de 2017 portant gouvernance financière des sociétés et établissements publics définissent les documents financiers à produire par les EPA pour transmission aux tutelles, ainsi que la périodicité de cette transmission. Les établissements publics doivent transmettre une situation trimestrielle sur l'exécution des recettes et des dépenses à la tutelle. Le budget, les comptes prévisionnels et les comptes arrêtés doivent être systématiquement transmis à la tutelle. Ce circuit est en cours d'organisation pour donner suite à la première revue des EPA organisée en septembre 2017 par le Gouvernement. Il est apparu, lors de cette revue, qu'un grand nombre d'EPA ne fonctionnait plus et qu'il convenait de mettre à jour l'ensemble des procédures et des processus concernant le fonctionnement des EPA. Pour les autres entités, il n'existe aucune information. *La note de cette composante est D**.

PI-7 : Transferts aux administrations infranationales

68. Cet indicateur évalue la transparence et la rapidité des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle. Il examine les fondements des transferts de l'administration centrale et évalue si, pour faciliter la planification budgétaire, les administrations infranationales obtiennent en temps voulu des informations sur les crédits qui leur sont alloués. Il comprend deux composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode M2.

	Note	Justification de la notation
PI-7 Transferts aux administrations centrales	A	Méthode de notation M2

7.1 Système d'affectation des transferts	A	L'affectation horizontale de tous les transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.
7.2 Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	A	Les informations concernant les subventions aux villes et communes sont disponibles par commune dès le dépôt du projet de budget à l'Assemblée nationale, soit plus de quatre mois avant la date limite d'adoption du budget communal. Les subventions sont réglées directement au niveau central, chaque commune ayant un compte à la Banque centrale.

7.1 : Système d'affectation des transferts

Période de référence exercice 2017

69. Des critères sont définis et appliqués pour les transferts des ressources à toutes les communes urbaines et rurales qui forment les collectivités locales en République de Guinée. Le Code des collectivités locales adopté en 1991 a fixé le versement par le budget de l'État d'une subvention d'équilibre pour l'ensemble des villes et communes. Cette subvention est fixée selon des critères déterminés par le code : population, ressources propres, et niveau de transparence. Plus généralement, les ressources des collectivités décentralisées sont les ressources propres fiscales et non fiscales, les dons et les transferts appelés subventions d'équilibre figurant au titre 4 du budget du ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation pour 52,61 milliards de GN en 2017F. Un autre transfert du ministère de la ville pour le Fonds national de l'habitat est prévu pour 1,88 Mds de GNF en 2017, soit 3,45% du montant total des subventions.

70. Actuellement les communes au nombre de 342 sont regroupées en trois catégories, A, B, C, auxquelles sont affectées des montants spécifiques 300, 200, et 100 millions de GNF par commune. Un nouveau code des collectivités a été adopté en 2016 et promulgué en 2017.

7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.

Période de référence exercice 2017

71. Le montant des subventions d'équilibre est communiqué dès la promulgation du budget. Les crédits dans le budget sont ouverts pour chaque collectivité. Le ministre du budget prend un arrêté concernant les modalités de versement des subventions qui depuis 2017 sont versées directement aux communes sur leur compte qu'elles détiennent à la Banque centrale

sans passer par le canal des trésoriers régionaux. En 2017, le montant global de la subvention s'élevé à 52,61 Mds de GNF. Les budgets des villes et communes devant être adoptés au plus tard au 31 mars, l'information arrive en temps voulu auprès des villes et des communes pour incorporer cette information dans la préparation de leur budget.

72. Dans ce domaine le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, avec l'assistance des bailleurs de fonds a mis en place une structure pour l'établissement rapide de données financières pour l'ensemble des communes. En mars 2018, les données concernant les ressources propres et les dépenses y afférentes ont été recensées pour l'ensemble des communes de la Guinée soit 76,453 Mds de recettes et 43,100 Mds de dépenses pour l'exercice 2017. Ceci est à rapprocher du montant de 128 milliards de FG mentionné du tableau 2.5b. (FAD).

PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services

100. Cet indicateur examine les informations sur la performance des services publics qui sont présentées dans le projet de budget de l'exécutif, ou dans ses documents justificatifs, et dans les rapports de fin d'exercice. Il détermine si des audits ou des évaluations de la performance sont effectués. Il évalue également la mesure dans laquelle les informations sur les ressources reçues par une unité de prestation de services sont recueillies et enregistrées. L'expression « Prestation de services » désigne les programmes ou services fournis soit à la population en général soit à des groupes spécialement ciblés. Les services de défense et de sécurité nationale sont également exclus. Le terme « Informations sur la performance » désigne les indicateurs d'activité et de résultats et les résultats prévus ou obtenus par rapport à ces indicateurs. Les indicateurs de produits mesurent le volume des produits ou des services fournis ou prévus. Les indicateurs de résultats mesurent les résultats, l'impact ou l'efficacité des services et de leurs produits.

	Note	Justification de la notation
PI-8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	D+	Méthode de notation M2
<i>8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services</i>	C	La plupart des ministères (22 sur 29) ont présenté pour l'exercice 2018 des plans de performance à travers les CDMTs, mais seule une minorité de ministères disposent d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les services délivrés ou les résultats obtenus, en raison de

		certaines omissions et/ou des incohérences des indicateurs de produits ou de résultats.
8.2. Performance des fonctions de prestation de services	D	Les activités menées ne sont pas disponibles pour la majorité des ministères car 16 ministères sont à leur premier exercice et seulement 6 sont à leur 2ème expérience, les données sur l'exercice 2017 figurant dans leur CDMT 2018-2020 n'étant pas exhaustives.
8.3. Ressources reçues par les unités de prestation de services	D	Aucune enquête n'a été réalisée au cours des 3 derniers exercices en vue de disposer d'un rapport sur les ressources (y compris celles provenant des sources propres) reçues par les structures sanitaires et les écoles.
8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	La pratique des rapports de performance a été limitée à 3 ministères sur 29.

8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services.

Période de référence : exercice 2018.

73. Cette composante évalue la mesure dans laquelle les principaux indicateurs de performance sont pris en compte dans le projet de budget de l'exécutif ou les documents connexes que ce soit au niveau des fonctions, des programmes ou des entités. Il s'agit des indicateurs pour les produits et résultats escomptés des programmes ou services devant être financés sur le budget.

74. En Guinée, la LORF n'oblige pas tous les ministères à présenter leurs budgets sous forme de programmes assortis d'indicateurs de performance. Les ministères éligibles sont autorisés par la loi de finances. Aucune telle liste n'a encore été fournie dans une loi de finances.

75. Les indicateurs de produits et de résultats sont retracés dans les cadres de dépenses à moyen terme de ministère (7 en 2016 pour le budget 2017 et 22 en 2017 pour le budget 2018). Cependant, le processus CDMT n'a pas été cadré par les enveloppes contenues dans la lettre de cadrage du Premier ministre qui sont sorties après la présentation des projets de CDMT à la direction nationale du budget (DNB). En outre, ces projets discutés avec la DNB n'ont pas été ajustés après le vote de la loi de finances à l'Assemblée nationale. Cette situation est à la base des disparités entre les CDMT et le budget de l'État. Certains ministères ont entrepris de procéder à cette actualisation avant de se lancer dans le processus CDMT en vue de la préparation du projet de budget 2019. C'est le cas des ministères du secteur de l'éducation qui disposent d'une Cellule CDMT commune et active.

76. La Guinée dispose de 55 sections budgétaires parmi lesquelles on peut compter 29 ministères chargés de la mise en œuvre des politiques publiques et 22 ministères admis au processus CDMT en 2017 pour l'exercice 2018. L'évaluation de cet indicateur a porté sur les 22 ministères disposant de CDMT dont la liste est reprise au tableau 11.1 et n'a pris en compte que des programmes de prestations de services. Elle a exclu la Présidence de la République, la Primature, la Défense nationale et les institutions constitutionnelles.

77. Globalement, le cadre logique ayant servi à la formulation des indicateurs de performance est faible. La séquence – indicateurs d'activités, de produits et de résultats – n'est pas respectée au point que certains programmes ne disposent que des indicateurs de produits sans ceux de résultats, et vice-versa. Par ailleurs, les activités ne sont pas explicites dans bon nombre de programmes et une confusion persiste entre actions et activités. Les produits et les résultats qui figurent dans les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) des ministères ne font pas encore l'objet d'une consolidation en un CDMT global, qui peut être annexé au projet de loi de finances. En effet, la LORF exige que soient annexés au projet de loi de finances, des projets annuels de performance présentant pour chaque programme les objectifs poursuivis, les activités envisagées, leurs coûts, les résultats attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs pertinents. La structuration des programmes et du cadre de résultat pour les CDMT préparés pour le budget 2018 demeure fragile.

Tableau 11.1. Critères de notation de la composante 8.1

Ministères	Objectifs du programme	Principaux indicateurs du programme		Produits prévus en (quantité)	Résultats prévus (mesurables)	Activités	Importance relative
		Indicateurs					
		Produits	Résultats				
En prenant en compte l'ensemble des ministères, soit 29	22/29	18/29	15/29	15/29	14/29	12/29	16/29 = 55%
En prenant en compte seulement les ministères admis au processus CDMT en 2017, soit 22	22/22	18/22	15/22	15/22	14/22	12/22	16/22= 73%
Notation 8.1 : C							

Source: Mission sur la base des CDMT de 22 ministères admis au processus CDMT en 2017 pour le budget 2018

Tableau 11.2. Données sur la performance des programmes de prestation de services (PS) prévus (montant en milliers de GNF sauf indications contraires)

Ministères	Dotation budgétaire 2018		Nbre de pgm de PS	Objectif s de pgm de PS	Indicateurs de performanc e	Performance prévue*		
	Total	Programmes de prestations de services				Produit s	Résultat s	Activités
MEPU-A	1 734 027 480	1 436 828 330	4	4	16	9	7	Plusieurs
METFP	225 400 596	139 016 072	3	3	14	10	4	Plusieurs
MESRS	1 042 699 960	578 184 110	2	2	2	2	-	Plusieurs
SANTE	2 605 650 030	1 537 333 519	3	3	29	14	15	Plusieurs
AGRICULTURE	415 238 402	242 907 620	5	5	12	12	-	-
JUSTICE	110 019 818	58 993 770	3	3	13	6	7	-
ACTION SOCIALE	83 804 513	70 135 997	3	3	4	2	2	-
PECHE	175 946 366	106 249 331	3	3	19	14	5	-
ELEVAGE	98 027 260	86 263 989	5	5	36	27	9	-
ENVIRONNEMENT	227 473 515	161 449 327	3	3	25	15	10	Plusieurs (16)
SECURITE	549 561 542	338 063 429	3	3	-	-	-	-
COMMUNICATION	708 788 000	672 071 000	3	3	9	7	2	Plusieurs
TRAVAUX PUBLICS	4 181 553 000	4 121 809 000	3	3	-	-	-	-
PLAN	256 854 679	191 196 067	3	-	-	-	-	-
MEF	245 886 001	62 983 298	3	-	-	-	-	-
BUDGET	217 872 330	152 527 515	3	3	6	4	2	Plusieurs
FONCTION PUBLIQUE	44 927 097	38 070 150	4	4	-	-	-	-
JEUNESSE	90 125 002	80 125 002	3	3	4	2	2	-
INDUSTRIE	93 528 179	78 251 415	3	3	5	3	2	Plusieurs
AFFAIRES ETRANGERES	324 387 821	163 164 489	-	-	-	-	-	-
ENERGIE	20 128 928	19 505 524	4	4	-	-	-	-
SPORTS	198 960 171	182 518 031	3	3	-	-	-	Plusieurs
Total	13 650 860 690	10 517 646 985		19/22	14/22	14/22	12/22	9/22
% des ministères assurant la PS par montant conformes				98%	51%	51%	43%	47%

Les produits et les résultats ne sont pas présentés séparément dans la plupart des CDMT ministériels.

Source : Mission sur la base des CDMT disponibles à la Direction nationale du budget.

8.2. Performance des fonctions de prestation de services.

Période de référence : dernier exercice achevé (2017).

78. Cette composante examine la mesure dans laquelle les résultats relatifs à la performance pour les produits et résultats sont présentés dans le projet de budget de l'exécutif, le rapport de fin d'exercice ou d'autres documents publics. Cette présentation devrait se faire sous une forme et à un niveau comparable à ceux des plans antérieurement adoptés dans le budget annuel ou à moyen terme.

79. Aucune évaluation n'a été faite pour les 7 ministères dont les critères de performance avaient été définis en 2016 pour le budget 2017, à l'exception de 4 ministères. Ces 4 ministères ayant procédé à l'évaluation des résultats de 2016 définis en 2015 sont : le ministère de l'enseignement pré-universitaire et de l'alphabétisation, le ministère de l'enseignement technique, de la formation professionnelle, le ministère de l'emploi et travail et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Le processus de gestion par la performance est encore à une étape expérimentale.

8.3. Ressources reçues par les unités de prestation de services.

Période de référence : exercices 2015, 2016, et 2017.

80. Cette composante évalue la mesure dans laquelle il existe des informations sur le montant des ressources effectivement reçues par les unités de prestation de services d'au moins deux grands ministères (tels que les écoles et les centres de santé primaires) et sur la source de ces fonds. Les informations recueillies par les ministères sur les ressources doivent permettre de comparer la performance des services et les ressources effectivement reçues.

81. Les services de prestation de services des ministères de l'Enseignement pré-universitaire et de l'alphabétisation ainsi que ceux du ministère de la santé reçoivent des ressources au titre soit de délégations de crédits, soit de transferts. Les délégations de crédits sont exécutées par le système d'information à travers le réseau déconcentré des comptables du Trésor par le biais de l'agence comptable centrale du Trésor. Quant aux transferts au profit des grands hôpitaux et des centres de santé, ils sont transférés dans les comptes ouverts dans les agences et succursales de la Banque centrale de la République de Guinée au profit des unités bénéficiaires lorsque les centres de santé ont la qualité d'établissements publics à caractère administratif.¹⁰ Tous les autres centres de santé reçoivent également leurs ressources dans des comptes bancaires ouverts à la BCRG. Ces fonds sont débloqués au même moment sur

¹⁰ Ont la qualité d'établissements publics à caractère administratif : les CHU (03), les hôpitaux régionaux (08), le Centre hospitalier de KIPE, l'INSP et l'Agence Nouvelle de Sécurité Sanitaire.

la base de l'arrêté de subvention sur les crédits budgétaires inscrites au titre IV Transferts et subventions du ministère de la Santé.

82. Les délégations des crédits du ministère de l'éducation obéissent à des coefficients de pondération. Ces coefficients sont basés sur des principes d'équité et de poids relativement à la carte scolaire par nature de dépenses (fournitures et petits matériels de bureau, fournitures informatiques, carburants, manifestations sportives du primaire et du secondaire, autres manifestations culturelles, entretiens bâtiments primaires, secondaires et des services administratifs, ateliers préparatoires des examens, indemnités des examens), par région administrative, par inspection régionale et par direction préfectorale de l'éducation.

83. Les arrêtés de subvention au profit des hôpitaux et centres de santé sont signés par le ministre du budget à la demande du ministre de la santé. Ils contiennent des montants au regard de chaque bénéficiaire et de leurs numéros de comptes à la BCRG. Les montants sont déterminés selon la taille des structures sanitaires.

84. Toutefois, aucune enquête n'a été réalisée au cours des 3 derniers exercices en vue de disposer d'un rapport sur les ressources (y compris celles provenant des sources propres) reçues par les structures sanitaires et les écoles. La remontée des informations sur la réception effective et l'utilisation des fonds par les unités de prestations de service n'est pas systématique. Si en ce qui concerne les fonds mis à disposition par délégations de crédits, les remontées comptables sont organisées par le Trésor pour la tenue de la comptabilité de l'État, l'exercice ne porte pas sur les recettes provenant des sources propres de ces structures sanitaires et des écoles.

8.4. Evaluation de la performance des fonctions de prestation de services.

Période de référence : les trois derniers exercices achevés (2015-2016-2017).

85. Cette composante examine la mesure dans laquelle la conception des services publics et l'utilité, l'efficacité et l'efficience de ces services sont évaluées de manière systématique dans le cadre d'évaluation des programmes ou de la performance.

86. La pratique des rapports d'évaluation des performances est encore très limitée. Seuls trois ministères du secteur de l'éducation (Enseignement pré-universitaire et alphabétisation, Enseignement technique et formation professionnelle et, Enseignement supérieur et recherche scientifique) sur un total de 29 ministères ont réalisé en 2017 un rapport annuel de performance du secteur couvrant notamment l'exercice 2015. Ce rapport a été réalisé par une structure pérenne mise en place par les autorités, en l'occurrence la Cellule CDMT de l'Education et par la Cellule de Suivi & Evaluation du Programme du Secteur de l'Education. En outre, les résultats préliminaires de la revue des dépenses publiques du secteur agricole sont disponibles pour la période 2013-2016. Ces évaluations n'ont pas été réalisées de manière

systematique. Il conviendrait ici de rappeler qu'aucun audit indépendant de la performance des services fournis n'a été réalisé par la Cour au cours de la période considérée.

PI-9 Accès du public aux informations budgétaires

87. Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations budgétaires rendues publiques, sur la base d'éléments d'information auxquels on estime essentiel que le public ait accès. Il ne comprend qu'une composante. L'accès du public aux informations sur les plans, la situation et les résultats budgétaires de l'État signifie qu'elles sont accessibles sans aucune restriction, dans des délais raisonnables, sans qu'il soit nécessaire de s'inscrire et gratuitement.

Indicateur	Note	Justification de la notation
PI- 9 Accès du public à l'information	B	L'État publie six éléments de base dans les délais prescrits, y compris au moins deux éléments supplémentaires.

Période de référence : exercice 2017

88. L'accès du public aux informations budgétaires est satisfaisant (tableau 12). Cet accès du public a été rendu possible, avec la mise en place de sites internet permettant la connaissance des données budgétaires sur la préparation et l'exécution budgétaire. Ces informations ont été vulgarisées et il a été préparé un budget citoyen, en langue officielle et en deux langues nationales ; ce budget citoyen est disponible sur le site web du ministère du budget mais aussi dans les mairies des 342 communes de la République de Guinée.

Tableau 12. Accès du public aux informations budgétaires

Éléments de base	Accès au public
<p>1. Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif. Une série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif (tels que présentés par le pays au titre de l'indicateur PI-5) est rendue publique dans un délai d'une semaine à compter de leur</p>	<p>Oui, les documents sont disponibles sur les site web du ministère du budget et du ministère des finances dans un <i>déla</i> <i>dé</i> <i>l</i> <i>a</i> <i>i</i> <i>d'</i> <i>u</i> <i>n</i> <i>e</i> <i>s</i> <i>e</i> <i>m</i> <i>a</i> <i>i</i> <i>n</i> <i>e</i> <i>à</i> <i>c</i> <i>o</i> <i>m</i> <i>p</i> <i>t</i> <i>e</i> <i>r</i> <i>e</i></p>
<p>2. Budget adopté. La loi de finances annuelle approuvée par le pouvoir législatif est rendue publique dans les deux semaines suivant son adoption.</p>	<p>Oui, elle est présente sur le site du Ministère du budget dans les deux semaines suivant son adoption.</p>
<p>3. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget. Les rapports sont systématiquement rendus publics dans un délai d'un mois après leur établissement, ainsi qu'évalué sous l'indicateur PI-28.</p>	<p>Oui, ces rapports sont disponibles sur le site du Ministère du budget dans un délai de 4 semaines à partir de leur établissement.</p>
<p>4. Rapport sur l'exécution du budget annuel. Le rapport est rendu public dans les six mois suivant la fin de l'exercice.</p>	<p>Oui un rapport est produit et publié dans les six mois suivant la fin de l'exercice.</p>
<p>5. États financiers audités incorporant le rapport d'audit externe ou accompagné de ce rapport. Les rapports sont rendus publics dans les douze mois suivant la fin de l'exercice.</p>	<p>Non : il n'existe pas de rapports audités jusqu'à présent.</p>
<p>Éléments supplémentaires</p>	
<p>6. États préalables à l'établissement du budget. Les paramètres généraux du projet de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses et les recettes prévues et la dette sont rendus publics au moins quatre mois avant le début de</p>	<p>Non car disponible plus tardivement.</p>
<p>7. Autres rapports d'audit externe. Tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale sont rendus publics dans les six mois</p>	<p>Non aucun rapport d'audit n'est encore préparé.</p>
<p>8. Récapitulatif du projet de budget. Un résumé clair et simple, du projet de budget du pouvoir exécutif ou du budget adopté, compréhensible par des non-spécialistes du budget, souvent qualifié de « budget citoyen » et traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées, est rendu public, dans les deux semaines suivant la présentation du projet du budget au pouvoir législatif par l'exécutif dans le premier</p>	<p>Oui. Il existe un document clair et simple présentant le budget. Il est produit en langue officielle et en deux des langues nationales. Ce document est distribué dans les 342 mairies des villes et communes rurales dans les deux semaines suivant son adoption.</p>
<p>9. Prévisions macroéconomiques. Les prévisions, ainsi qu'évaluées par l'indicateur PI-14.1, sont rendues publiques dans un délai d'une semaine après leur approbation.</p>	<p>Oui les documents sont présentés sur le site web du ministère dans les deux semaines suivant son adoption.</p>

Source : Mission

C. Gestion des actifs et des passifs

89. Les indicateurs PI-10 à PI-13 évaluent la mesure dans laquelle les actifs et les passifs sont gérés efficacement, signifiant que les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont identifiés et suivis, et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées.

PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires

90. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les risques budgétaires encourus par l'administration centrale sont signalés. Cet indicateur comporte trois composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires	D+	Méthode de notation M2
<i>10.1 Suivi des entreprises publiques</i>	C	L'administration centrale a reçu les comptes 2016 de la plupart des entreprises dans un délai de 9 mois. Pour la première fois, un rapport présentant la situation financière des entreprises publiques pour l'exercice clos 2016 a été publié en novembre 2017.
<i>10.2 Suivi des administrations infranationales</i>	D	Les comptes administratifs de 2017 pour toutes les communes ont été transmis au MATD dans un délai de deux mois, mais n'ont pas encore été ni audités, ni publiés. Les comptes de 2016 n'étaient pas toujours publiés seize mois après la fin de l'exercice.
<i>10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires</i>	D	Les rapports budgétaires ne présentent pas de quantification des passifs éventuels.

10.1 Suivi des entreprises publiques

Période de référence : dernier exercice clos (2016)

91. La composante 10.1 détermine la mesure dans laquelle les états financiers annuels audités contiennent des informations sur les résultats financiers des entreprises publiques de l'administration centrale et les risques budgétaires associés. Elle détermine également la mesure dans laquelle l'administration centrale publie un rapport annuel consolidé sur les résultats financiers du secteur des entreprises publiques.

92. La Direction nationale du Patrimoine de l'État et des Investissements privés (DNPEIP) est chargée entre autres missions de la gestion du patrimoine de l'État. A ce titre,

cette direction assure le suivi des participations de l'État et présente un rapport sur les entreprises publiques à la Ministre de l'Economie et des Finances. Elle détient le portefeuille des participations de l'État, à l'exception des participations dans les entreprises du secteur minier, qui sont détenues par la société guinéenne du patrimoine minier (SOGUIPAMI).

93. L'État a des participations dans 51 entreprises dont seulement 32 sont en activité.

Les 20 autres entreprises sont fermées ou ne conduisent que très peu d'activités. Les 32 entreprises en activité comprennent cinq établissements publics industriel et commercial (EPIC), ce statut étant en principe en disparition, 10 sociétés publiques dont l'État contrôle 100 % du capital, 14 sociétés à participation publique dont l'État contrôle moins de la majorité du capital et 2 sociétés d'économie mixte, dont l'État contrôle plus de 50 % du capital. Les 32 entreprises en activité comprennent quatre entreprises minières qui sont dans le portefeuille de la société guinéenne du patrimoine minier (SOGUIPAMI)

94. La plupart des 32 entreprises en activité, soit 24, publient des comptes audités dans un délai de neuf mois après la fin de l'exercice comptable (tableau 13.1).

Les états financiers pour l'ensemble de l'année 2017 de six des 32 entreprises n'ont pas été disponibles à cause de situations particulières et exceptionnelles : entreprise nouvelle ou reprise des activités courant 2017, changement de statut social, forte augmentation de capital et absence de réunion du conseil d'administration d'un groupe régional. Sur les 26 autres entreprises, 24 ont communiqué des comptes audités, dont trois entreprises minières suivies par la société guinéenne de patrimoine minier (SOGUIPAMI) et 21 entreprises suivies par la DNPEIP. Deux entreprises ont communiqué à la DNPEIP des états financiers non certifiés. 23 entreprises ont communiqué leurs comptes 2016 certifiés avant le 30 septembre 2017. Si l'on exclut les situations particulières mentionnées ci-dessus, 88 % des entreprises représentant 92% des dépenses totales des entreprises en activité ont présenté des comptes certifiés 2016, avant septembre 2017. En revanche seulement 14 entreprises, représentant 28% des dépenses totales ont présenté leurs comptes audités les six premiers mois de l'année. Compte tenu des dates de réunion de leurs conseils d'administration, en général en mai, certaines entreprises ont des difficultés pour transmettre leurs comptes dans un délai de six mois. Conformément à l'article 53 de la loi portant gouvernance des entreprises publiques, les comptes des entreprises publiques sont audités par leur commissaire aux comptes.

95. Le MEF a publié, pour la première fois, en novembre 2017 un rapport sur les entreprises publiques qui a été présenté au Parlement.

Ceci faisait suite à un recensement des EPA et des entreprises publiques établissements conduit par le MEF en 2017. Ce rapport couvre toutes les entreprises publiques à l'exception des quatre entreprises du secteur minier qui transmettent leurs comptes à la SOGUIPAMI. Il présente et analyse la situation financière des entreprises publiques.

Tableau 13.1. Disponibilité des états financiers des entreprises publiques

Entreprises	Statut	Etats financiers audités. Date	Dépenses totales
Office National du Tourisme (ONT)	EPIC	07/09/2017	2 909
Office de la Poste Guinéenne (OPG)	EPIC	24/07/2017	7 079
Pharmacie Centrale de Guinée (PCG)	EPIC	18/07/2017	23 093
Fonds Entretien Routier (FER)	EPIC	21/10/2017	202 142
Office Guinéenne de Publicité (OGP)	SP	Etats non certifiés	18 939
Société Guinéenne de Palmiers à Huile (SOGUIPAH)	SP	Etats non certifiés	250 385
Société Guinéenne des Pétroles (SGP)	SAP	23/05/2017	121 774
Loterie Nationale de Guinée (LONAGUI)	SP	15/07/2017	363 112
Activa vie (LGV)	SAP	09/06/2017	51 073
Société d'Electricité de Guinée (EDG)	SP	22/08/2017	1 649 052
Société des Eaux de Guinée (SEG)	SP	05/09/2017	316 536
Société Guinéenne de Patrimoine Minier (SOGUIPAMI)	SP	11/05/2017	18 284
Société Navale de Guinée (SNG)	SP	09/06/2017	81 944
Port Autonome de Conakry (PAC)	SP	28/07/2017	328 719
Société de Gestion. Et Exploit de l'Aéroport de conakry (SOGEAC)	SM	24/05/2017	128 353
Guinéenne de la Large Bande (GUILAB)	SM	28/06/2017	28 617
Banque Internat pour le Com et Indus de Gui. (BICIGUI)	SAP	01/04/2017	263 427
Banque Populaire Moroco Guinéenne (BPMG)	SAP	15/07/2017	15 828
Crédit Rural de Guinée (CRG)	SAP	01/06/2017	71 400
Union Guinéenne d'Assurance et de Réassurance (UGAR)	SAP	09/06/2017	49 363
Société Guinéenne de Lubrifiants et d'Emballages (SOGUILUBE)	SAP	04/04/2017	60 302
LafargeHolcim Guinée (LHG)	SAP	05/06/2017	228 734
Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG)	SAP	01/06/2017	233 137
Société Aurifère de Guinée (SAG)	SAP	05/05/2017	351 700
Société de Manutention de carburant Aviation de Guinée (SOMCAG)	SAP	22/06/2017	5 170
Société Minière de Boké (SMB)	SAP	13/07/2017	1 198 762
Situations particulières			
Agence Nle Aménagement Infrac Minières (ANAIM)	Changement de statut social en 2017		
Office National des Pétroles (ONAP)	Nouvelle création		
Société des chemins de fer de Guinée	Activités reprises au 2e semestre 2017		
Office Guinéenne des Chargeurs (OGC)	Changement de statut social en 2017		
Banque Sahélo Saha pour l'Industrie et le Commerce (BSIC)	Etat actionnaire au niveau du groupe,		
Le Conseil d'administration du groupe BSCIC ne s'est ps réuni, mais la BSIC Guinée a produit des comptes certifiés			
Bel Air Mining (BAM)	Augmentation du capital		

Pour la SOGIPAH le chiffre d'affaires a été indiqué

La société des chemins de fer de Guinée de création récente ne figure pas sur cette liste

EPIC: établissement public industriel et commercial

SP: société détenue à 100% par l'État

SM: société d'économie mixte (participation de l'État égale à au moins 50%)

SAP: société à participation publique (inférieure à 50%)

(*) transformation en SA en cours d'année

(**) nouvelles émissions d'actions pour financer le lancement de l'exploitation

Source DNPEIP

10.2 Suivi des administrations infranationales

Période de référence : exercice 2017

96. La composante 10.2 détermine dans quelle mesure les états financiers des administrations infranationales annuels sont transmis à l'autorité de tutelle et à la cour des comptes. En Guinée, les collectivités décentralisées consistent en 342 communes, dont 204 rurales et 38 urbaines.

97. Les données non auditées sur l'exécution du budget de toutes les communes en 2017 ont été transmises au ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD), mais les délais de publication dépassent neuf mois après la fin de l'exercice. Le MATD dispose d'une base de données où sont captées toutes les informations sur les budgets des collectivités locales. Les informations sur les recettes, dépenses et transferts du budget de l'État des communes sont publiées dans l'annuaire statistique de l'administration du territoire et de la décentralisation. Mais les délais de publication sont longs. L'annuaire comprenant les données sur l'exécution budgétaire en 2015 n'a été publié qu'en janvier 2018. Les données sur l'exécution budgétaire en 2016 ne sont pas encore publiées. Les comptes administratifs 2017 non audités de toutes les collectivités locales ont été transmis au MATD dès le premier trimestre 2018, mais n'ont pas encore été publiées. La division du Contrôle comptable des collectivités décentralisées de la Direction du Trésor et de la Comptabilité publique ne dispose des comptes de 2016 que pour seulement 24 % des communes (58 % des communes urbaines, 20 % des communes rurales). Les comptes des collectivités sont en principe transmis à la Cour des comptes mais les comptes audités ne sont pas disponibles.

10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires

Période de référence : exercice 2017

98. La composante 10.3 évalue le suivi des passifs éventuels explicites des programmes et projets de l'administration centrale, y compris ses unités extrabudgétaires, et les rapports établis à ce sujet.

99. Les principaux passifs éventuels et risques budgétaires ne sont pas analysés dans les documents publiés. Les passifs éventuels comprennent essentiellement les garanties accordées par l'État en contrepartie de l'octroi de prêts à des établissements et entreprises publics ou collectivités locales. Les passifs éventuels explicites comportent, entre autres, les emprunts avalisés et les engagements de l'État au titre de différents accords, dont les accords de PPP. Même lorsqu'ils ne sont pas explicitement garantis, les accords de PPP créent souvent un passif éventuel, lorsque les conditions commerciales du contrat ne sont pas remplies. Les passifs éventuels implicites comportent, entre autres, des engagements des entreprises publiques, l'État, étant de fait un assureur de dernier recours. La documentation budgétaire et les rapports financiers ne fournissent pas d'information sur ces passifs.

100. L’octroi des garanties est règlementé par la LORF. Les garanties d’emprunt octroyées par l’État, communiquées lors de l’évaluation PEFA, portent sur deux accords de refinancement, conclus par la société guinéenne d’électricité et la société guinéenne des eaux. Le montant total de ces accords est de 24,8 millions euros.

Tableau 13.2 : Stock des garanties données au 31/12/2017

Bénéficiaire	Objet	Créancier	Devise	Montant
Electricité de Guinée (EDG)	Rééchelonnement d'arriérés	AFD	Euro	17 176 111
Société des eaux de Guinée (SEG)	Rééchelonnement d'arriérés	AFD	Euro	7 5 82211

Source DNDAPD

101. Les risques budgétaires liés aux accords de PPP n’ont pas encore été évalués. A fin 2017, le recensement des projets PPP par la DNPEIP indiquait un total de 25 contrats PPP signés entre 2012 et 2017, notamment dans l’énergie, le logement, et l’hôtellerie, d’une valeur d’environ 58% du PIB. Les passifs éventuels explicites ou implicites liés à ces contrats n’ont pas encore été évalués.. Compte-tenu de l’importance de ces accords, une bonne connaissance des risques budgétaires nécessite l’évaluation des passifs éventuels qui leur sont liés.

102. L’administration est en train de renforcer le pilotage des PPP. Une loi sur les PPP a été adoptée en 2017¹¹. Selon cette loi la mise en concurrence de l’octroi des PPP par appel d’offres est la règle, le gré à gré restant une procédure exceptionnelle. Les PPP doivent faire l’objet d’études de faisabilité comportant, entre autres, une étude socio-économique et l’analyse de l’impact environnemental. Une cellule PPP a été créée auprès du ministère de l’Energie et de l’Hydraulique.

PI-11 : Gestion des investissements publics

103. Cet indicateur évalue les méthodes d’évaluation économique, de sélection, de calcul du coût et de suivi des projets d’investissements publics de l’État, l’accent étant mis sur les projets les plus importants.

104. 23 grands projets d’investissement ont été retenus en fonction des deux critères suivants posés par le cadre PEFA (cf. tableau 14) :

- Le coût de l’investissement total du projet représente au moins 1 % du montant total des dépenses budgétaires annuelles, soit un montant du coût total initial du projet supérieur

¹¹ Loi n°0032/2017/AN du 4 juillet 2017 portant partenariats public-privé, promulguée par le décret 2017/278/PRG/SGG du 24 octobre 2017.

à 153 milliards de GNF toutes sources de financement confondues (le budget initial 2017 s'élevant à 15 326 milliards de GNF).

- Le projet compte parmi les dix projets plus importants (sur la base du coût d'investissement total) de chacune des cinq plus grandes entités de l'administration centrale, évalués sur la base de leurs dépenses d'investissement inscrites dans la LFI 2017. Les cinq ministères ayant le budget d'investissement le plus important sont les suivants : Travaux Publics (budget d'investissement 1054 milliards de GNF), Energie et de l'Hydraulique (1122 milliards de GNF), Santé (768 milliards de GNF), Agriculture (292 milliards de GNF) et Economie et Finances (227 milliards de GNF).

Tableau 14. Liste des grands projets selon la méthodologie PEFA

Unité : milliard de GNF

Ministère	Financement	Projet	Coût	
			Total	LFI 2017
Economie et Finances	BID; RI	Waqf	726	172
Agriculture	FIDA-OFID	Programme national d'appui aux filières agricoles (PNAFA)	206	57
Agriculture	BID	Développement intégré Gaoual-Koundara	224	18
Agriculture	C2D	Réhabilitation des pistes rurales	255	16
Agriculture	RI	Projet de développement de la filière coton	189	25
Agriculture	RI	Campagne agricole	300	25
Travaux publics	BADEA-BID	Route Labé-Madina-Gounasse	957	139
Travaux publics	RI	Route Kankan-Mandiana	178	76
Travaux publics	RI	Construction, réhabilitation, routes préfectorales et communautaires	362	17
Travaux publics	RI	RouteCoyah-Mamou	194	25
Travaux publics	RI	Construction 2*2 voierie PK 36 Coyah	185	100
Travaux publics	RI	Construction route Kankan-Kissidougou	647	347
Travaux publics	RI	Réhabilitation route Mamou - Faranah	164	19
Travaux publics	BID	PK53 Guékédou-Kondébadou	168	41
Travaux publics	BID	Route Dabola-Kouroussa	415	202
Santé publique	RI	Programme de reconstruction du système de santé	417	132
Santé publique	FSD-BID	Réhabilitation CHU Donka	366	370
Santé publique	RI	Programme élargi de vaccination	155	24
Santé publique	BID	Renforcement système post-Ebola	419	213
Energie et Hydraulique	Chine/Autres	4e projet eau de Conakry (1ère phase)	2 237	10
Energie et Hydraulique	et RI	Fourniture/installation de 30 000 lampadaires	933	363
Energie et Hydraulique	et RI	Réhabilitation Kaloum 3 et 4 et autres	2 158	76
Energie et Hydraulique	et BID-IDA-BAD	Aménagement hydraulique Sambagalou	4 068	43

RI : financement sur ressources internes

Source : Direction nationale des investissements publics

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
Gestion des investissements publics	D+	Méthode de notation M2
<i>11.1 Analyse économique des projets d'investissement</i>	C	Seuls les 11 projets sur financement extérieur ont fait l'objet d'analyses économiques, représentant en nombre plus de 25%, et en valeur, moins de 75 % de l'échantillon des grands projets.
<i>11.2 Sélection des projets d'investissement</i>	C	Tous les grands projets ont été classés en trois catégories de priorité par le MPCl dans le cadre du PNDES. Toutefois, les critères standards utilisés sont trop généraux pour permettre une priorisation plus fine au sein de ces catégories..
<i>11.3 Calcul du coût des projets d'investissement</i>	D	Les coûts totaux des projets budgétisés ne sont pas publiés ni dans les documents budgétaires, ni dans le PIP, ni dans les CDMT ministériels.
<i>11.4 Suivi des projets d'investissement</i>	C	Les grands projets sont suivis par les ministères et l'ACGPMP. Des rapports de contrôle suivant les coûts et l'avancement physique sont publiés mensuellement ou trimestriellement, des rapports internes aux ministères sont préparés. Toutefois, il n'existe pas procédures standards de suivi et de préparation de document de synthèse montrant l'exécution de ces grands projets.

11.1 Analyse économique des projets d'investissement

Période de référence : exercice 2017

105. La composante 11.1 détermine la mesure dans laquelle des méthodes d'évaluation robustes, basées sur des analyses économiques, sont employées pour procéder à des études de faisabilité ou de pré-faisabilité pour les grands projets d'investissement, et si les résultats des analyses sont publiés.

106. Sur les 23 grands projets examinés seulement les 11 projets sur financement extérieur ont fait l'objet d'analyse économique. Pour les projets sur financement extérieur, les analyses économiques sont systématiques. Ces projets représentent, en nombre 48% et en valeur 63%, de l'échantillon de grands projets examiné. En revanche, les projets sur financement intérieur font l'objet d'études techniques, mais ces études ne comprennent pas d'analyse coût-avantage ou coût-efficacité.

107. Il n'existe pas de directives nationales concernant les analyses socio-économiques requises pour évaluer les grands projets d'investissement et leur impact sur

l'environnement. Les analyses économiques effectuées pour les projets sur financement extérieur, suivent les directives des bailleurs de fonds et sont fonction de la nature du projet. Par exemple, l'étude du programme national d'appui à la filière agricole (PNAFA) financé par le fonds de développement agricole (FIDA) développe le cadre logique du projet, tandis que l'étude du projet Waqf-Guinée comprend un volet financier détaillé, en sus d'analyses économiques et techniques détaillées.

11.2 Sélection des projets d'investissement

Période de référence : exercice 2017

108. La composante 11.2 détermine la mesure dans laquelle les projets d'investissement prioritaires sont sélectionnés sur la base de critères clairement définis.

109. Le MPCl a mis au point quelques critères de choix des projets, et a établi un classement des projets selon ces critères, mais il n'existe aucune directive nationale décrivant le processus de sélection. Des critères de choix des projets ont été définis dans le plan national d'investissement (PNI) associé au PNDES 2016-2020. Ces critères portent, entre autres, sur la cohérence du projet avec la stratégie et le degré de maturité de la préparation du projet. Ainsi, sur la base de ces critères tous les projets du PNI sont classés par le MPCl en projets « actifs », c'est-à-dire en cours, « phares » et « de réserve ». Tous les grands projets figurant dans le tableau 14 sont inscrits dans le PNI. Le coût total des projets actifs représente 80% des coûts totaux des grands projets figurant dans le tableau 14 et celui des projets phares 20%. Toutefois, le processus de sélection des grands projets n'est pas clairement établi et suivi et il n'existe aucune directive décrivant ce processus.

110. Toutefois, les critères utilisés sont insuffisants pour guider la budgétisation. Ces critères restent trop généraux pour établir les priorités entre les grands projets (par exemple, lorsque pertinent, des critères devraient être établis pour prioriser les grands projets à partir des résultats des analyses coût-avantages). Le PNI distingue : les « projets actifs » (267 projets) qui sont en cours, "les projets phares" (172 projets), et les "projets de réserve" (236 projets). La distinction entre projets « phares » et « de réserve » est une forme de priorisation. Toutefois, le coût total des projets phares est élevé et atteindrait 245 007 milliards GNF. Avec le niveau actuel du budget d'investissement, il faudrait une cinquantaine d'années pour réaliser ce montant d'investissement. Ce coût total des projets « phares » est à vérifier. Néanmoins, la priorisation du PNI est trop sommaire et insuffisante pour guider la sélection des grands projets d'investissement à budgétiser. Dans ces conditions, la note B ne peut pas être appliquée.

11.3 Calcul du coût des projets d'investissement

Période de référence : exercice 2017

111. La composante 11.3 détermine si les documents budgétaires comprennent des prévisions à moyen terme pour les projets d'investissement, basées sur leur coût total, et si le processus de budgétisation des dépenses de capital et de fonctionnement est intégré.

112. Les coûts totaux des projets ne sont pas présentés dans les documents budgétaires. La présentation dans les documents budgétaires des coûts totaux des projets, estimés à partir d'analyses précises actualisées serait nécessaire pour disposer chaque année d'une information mise à jour. Le PNI présente les coûts totaux des projets, mais les estimations données par un plan de développement préparé tous les cinq ans, ne répondent pas aux exigences de rigueur pour la préparation et le suivi du budget. Un programme d'investissement public (PIP) présentant les coûts annuels des projets pour une période triennale est annexé au budget annuel. La présentation du PIP dans la documentation budgétaire permet de disposer d'une meilleure vue du programme d'investissement que celle fournie par les crédits annuels. Toutefois, ce PIP ne présente pas les coûts totaux des projets.

113. Les documents budgétaires, dont le PIP, ne font pas référence aux charges récurrentes après l'achèvement des projets et leur mise en route. Les fiches projet comportent une rubrique concernant les charges récurrentes, mais cette information est peu utilisée, au moment du choix des projets. Le gouvernement a engagé la préparation de cadres de dépense à moyen terme (CDMT) au niveau des ministères sectoriels. Ces CDMT couvrant à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement pourraient fournir un cadre pour programmer les charges récurrentes, mais actuellement elles ne peuvent pas être identifiées dans les projections des CDMT. Le niveau relatif des charges récurrentes (par exemple leur poids comparé au budget d'un ministère) ne figure pas dans la liste des critères standards de sélection des projets pour le PIP.

11.4 Suivi des projets d'investissement

Période de référence : exercice 2017

114. La composante 11.4 détermine la mesure dans laquelle des dispositifs de suivi et d'établissement de rapports sur les projets permettant d'opérer de manière prudente ont été mis en place pour assurer l'optimisation des ressources et l'intégrité fiduciaire.

115. Les dispositions existantes permettent un suivi technique effectif des grands projets d'infrastructure. Tous les projets d'un montant total supérieur à 5 milliards GNF sont suivis par l'Administration et contrôle des grands projets et des marchés publics (ACGPMP), qui est rattachée à la Présidence de la République. En ce qui concerne les grands projets d'infrastructure les missions de suivi et contrôle sont confiées à des bureaux d'études. Selon leurs contrats, ces bureaux produisent des rapports mensuels qui sont transmis à l'ACGPMP et au ministère technique concerné. Ces rapports, fournissent l'exécution technique et financière sur la base des décomptes. Ils permettent d'identifier les risques de dépassement pour les projets dont

le coût a été évalué sur la base de quantitatifs estimés. En principe, si l'exécution laisse craindre des dépassements des coûts prévisionnels, notamment ou des retards, le contrôleur alerte l'administration. Les services régionaux du ministère des Travaux publics peuvent aussi procéder à des inspections sur le terrain. Les grands projets du ministère de l'Energie et l'Hydraulique, dont certains sont régionaux, sont suivis par des cellules spécifiques.

116. Préalablement à leur liquidation les factures (ou décomptes) de l'opérateur sont vérifiées, par le bureau de contrôle. Les factures sont ensuite transmises au ministère ordonnateur, puis au Trésor pour paiement.

117. L'information sur le suivi des projets est insuffisamment consolidée et centralisée pour permettre un pilotage efficace du PIP. Le système de suivi comprend essentiellement un suivi détaillé de projets individuels, complété par des rapports d'activités. Il manque un rapport de suivi physico-financier du PIP, qui porterait une attention particulière sur les plus grands projets. Il manque des circulaires et guides pour définir les modalités de suivi des projets.

118. La mission PIMA (évaluation de la gestion des investissements publics) que le FMI conduira en mai 2018, complètera ce diagnostic. Elle formulera des propositions de renforcement du système de gestion des investissements publics.

PI-12 : Gestion des actifs publics

119. Cet indicateur évalue la gestion et le suivi des actifs publics ainsi que la transparence de la cession d'actifs. Il comprend trois composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
Gestion des actifs publics	D+	Méthode de notation M2
<i>12.1. Suivi des actifs financiers</i>	B	La DNPEIP suit les participations. Le MEF a publié en novembre 2017 un rapport sur la performance en 2016 des entreprises dans lesquelles l'État a des participations. Les normes OHADA ne sont pas appliquées par toutes les entreprises. Le Trésor enregistre des actifs financiers dans les comptes de classe 5
<i>12.2 Suivi des actifs non financiers</i>	D	L'État tient quelques registres des immobilisations corporelles, mais ces registres ne sont pas tous mis à jour et ne couvrent pas toutes les immobilisations.
<i>12.3 Transparence de la cession des actifs</i>	D	Les documents budgétaires et les rapports financiers donnent peu d'information sur les cessions d'actifs et ne présentent généralement pas les coûts d'acquisition et les coûts de vente.

12.1 Suivi des actifs financiers

Période de référence : exercice 2017

120. La composante 12.1 évalue la nature du suivi des actifs financiers, qui est essentiel à la détermination et à la bonne gestion des principaux engagements financiers et des risques auxquels est exposée la gestion financière.

121. Les principaux actifs financiers sont suivis par la DNPEIP. La DNPEIP tient un registre des participations de l'État et suit les accords de rétrocession d'emprunt. Ces participations sont gérées par la DNPEIP, à l'exception des participations dans les trois entreprises du secteur minier qui sont sous la supervision de la société guinéenne de patrimoine minier (SOGUIPAMI). Le MEF a publié en novembre 2017 un rapport sur la performance en 2016 des entreprises dans lesquelles l'État a des participations. Le Trésor enregistre les actifs liquides ou quasi liquides dans les comptes de classe 5.

122. Une valorisation partielle du portefeuille des participations de l'État donne une valeur totale de 28 714 milliards GNF pour 19 des 31 entreprises en activité (cf. tableau 15.1). Cette valorisation a été effectuée sur la base des valeurs nominales des actions détenues par l'État pour les sociétés dans lesquelles l'État détient des actions. Dans cet état, les EPIC ne sont pas valorisés, mais le capital social de ces établissements est indiqué dans le rapport sur les entreprises publiques de novembre 2017. L'application rigoureuse des normes internationales pour évaluer l'actif de l'État est difficile en l'absence de marché financier développé en Guinée.

Tableau 15.1 Patrimoine de l'État – Entreprises publiques

Entreprises	% Etat	Nombre d'actions	Valeur nominale (GNF)	Valeur totale millions GNF
Office National du Tourisme (ONT)	100%			
Office de la Poste Guinéenne (OPG)	100%	9 300 519	100 000	930 052
Pharmacie Centrale de Guinée (PCG)	100%	243 193 992	10 000	2 431 940
Fonds Entretien Routier (FER)	100%			
Office Guinéenne de Publicité (OGP)	100%	20 000	100 000	2 000
Agence Nle Aménagement Infrast Minières (ANAIM)	100%			
Office National des Pétroles (ONAP)	100%			
Société Guinéenne de Palmiers à Huile (SOGUIPAH)	100%			
Société Guinéenne des Pétroles (SGP)	7%	362 249	10 000	3 622
Loterie Nationale de Guinée (LONAGUI)	100%			
Activa vie (LGV)	18,33%			
Société d'Electricité de Guinée (EDG)	100%	8 730 000	10 000	87 300
Société des Eaux de Guinée (SEG)	100%	2 000	30 000	60
Société Guinéenne de Patrimoine Minier (SOGUIPAMI)	100%	10 000	500 000	5 000
Société Navale de Guinée (SNG)	100%	25 000	10 000	250
Port Autonome de Conakry (PAC)	100%			
Office Guinéenne des Chargeurs (OGC)	100%	5 000	100 000	500
Société de Gestion. Et Exploit de l'Aéroport de Conakry (SOGEAC)	51%	5 000	470 000	2 350
Guinéenne de la Large Bande (GUILAB)	52,00%	2 271 300	100 000	227 130
Banque Internat pour le Com et Indus de Gui. (BICIGUI)	7,50%	17 423	432	8
Banque Populaire Moroco Guinéenne (BPMG)	23,00%	2 162 000	10 000	21 620
Banque Sahélo Saha pour l'Industrie et le Commerce (BSIC)	2,36%			
Crédit Rural de Guinée (CRG)	15%	4 800	100 000	480
Union Guinéenne d'Assurance et de Réassurance (UGAR)	34,00%	120 000	12 500	1 500
Société Guinéenne de Lubrifiants et d'Emballages (SOGUILUBE)	30%	6 750	10 000	68
LafargeHolcim Guinée (LHG)	7,05 %	250 000 000	100 000	25 000 000
Bel Air Mining (BAM)	15%			
Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG)	49%			
Société Aurifère de Guinée (SAG)	15%			
Société de Manutention de carburant Aviation de Guinée (SOMCAG)	34%	7 140	10 000	71
Société Minière de Boké (SMB)	10%			
Société nationale des chemins de fer de Guinée	100	1 400	10 000	14
Total				28 713 965

Source : DNPEIP

12.2 Suivi des actifs non financiers

Période de référence : exercice 2017

123. La composante 12.2 évalue les caractéristiques du suivi des actifs non financiers par l'administration budgétaire centrale.

124. La direction nationale de la comptabilité matière et du matériel (DNCMM) du MEF est responsable du suivi des mobiliers et des équipements, les registres sont tenus, mais la mise à jour des sorties n'est pas systématique. Elle tient, sous tableur Excel, un registre des véhicules, qui donne, entre autres des informations sur leur valeur, leur état et les services utilisateurs. Toutefois, l'enregistrement des cessions de véhicule n'est pas systématique. La DNCMM a préparé un projet de texte pour mieux discipliner ces cessions. La DNCMM supervise aussi la tenue des comptabilités matières au niveau des ministères. Il existe un inventaire général du mobilier et des équipements, qui donne des informations sur le service utilisateur et l'état de l'actif (bon/moyen/passable). Les mobiliers et équipements reçoivent une étiquette marquante qu'ils sont propriété de l'État. Les comptables matières des ministères tiennent des registres pour les entrées et sorties des fournitures et équipements.

125. La direction générale du patrimoine bâti public (DGPBP) suit le patrimoine bâti. Elle dispose d'un inventaire de ce patrimoine datant de 2009, et qui est jugé peu fiable et objet de

controverses. Dans ces conditions la DGPBP a engagé en 2017 une opération d'assainissement de ce fichier qui est en cours.

126. Le ministère de la Ville et de l'Aménagement du territoire délivre et enregistre les titres fonciers de l'État. 252 titres fonciers au nom de l'État ont été inventoriés dans cinq régions administratives sur huit (8). Les travaux de stabilisation des domaines de l'État se poursuivent avec délivrance des titres fonciers pour l'État.

127. Il n'existe pas de registre des gisements, listant tous les gisements et montrant les réserves potentielles. Toutefois le ministère de mines suit les conventions de recherche et d'exploitation. Il dispose aussi d'une carte géologique au 1 : 200 000.

128. Les infrastructures sont suivies au niveau des ministères sectoriels de rattachement de ces immobilisations et ne font l'objet d'aucun suivi centralisé. Par exemple, les annuaires statistiques des enseignements primaire et secondaire présentent pour l'année scolaire 2016-2017 une information détaillée par localisation sur les établissements d'enseignement et salles de classe et une information sur l'état et la vétusté des établissements d'enseignement.

Tableau 15.2. Catégories d'actifs non financiers

Catégories	Sous-catégories	Nature du suivi	Responsable	Observations
Actifs fixes	Bâtiment et ouvrages de génie civil	Recensement des bâtiments et utilisation (superficie, utilisation)	Direction générale du patrimoine bâti public (DGPBP)	L'inventaire qui n'avait pas été mis à jour depuis 2009 est jugé insuffisant, un nouvel inventaire est en cours
	Véhicules et matériel roulant	Enregistrement dans une base de données des éléments suivants : données sur l'utilisateur, le véhicule y compris son coût et sa valeur résiduelle et son état	Direction nationale de la comptabilité matières et du matériel (DNCMM)	Les entrées sont enregistrées dès l'acquisition, l'enregistrement des sorties n'est pas systématique
	Autres machines et équipements	Les mobiliers et équipements sont recensés par direction. L'information comprend la nature, le nombre d'équipement et leur état	Direction nationale de la comptabilité matières et du matériel (DNCMM)	
Stocks	—	Les stocks (par exemple de fourniture de bureau) sont enregistrés par les comptables matières des ministères		
Actifs non produits	Terrains	Inventaire incomplet. 252 titres fonciers au nom de l'État ont été inventoriés dans 5 régions administratives sur 8.	Ministère de la ville et de l'aménagement du territoire	Les travaux de stabilisation des domaines de l'État se poursuivent avec délivrance des titres fonciers pour l'État.

	Gisements et ressources énergétiques	Il n'existe pas de registre des gisements		
	Autres actifs naturels			

Source : mission

12.3 Transparence de la cession des actifs

Période référence : exercice 2017

129. La composante 12.3 détermine si les procédures de transfert et de cession d'actifs sont établies par des textes de loi, des réglementations ou des procédures approuvées et si les documents financiers contiennent des informations sur les transferts et cessions.

130. La loi 018/2001 et le décret D/2001/105/PRG donnent le cadre légal et réglementaire pour les privatisations. D'après ces textes les privatisations s'effectuent généralement par appel à concurrence, mais peuvent s'effectuer "exceptionnellement" de gré à gré. Les privatisations s'effectuent par décret publié. Toutefois, depuis 2010, la politique d'ouverture au secteur privé s'est, en principe, orientée de préférence vers l'octroi de concession¹². La DCMM a préparé un projet de texte pour renforcer le contrôle des cessions de véhicules.

131. Les documents budgétaires, les rapports financiers et les textes réglementaires donnent peu d'information sur les cessions d'actifs, Les décrets et arrêtés consultés¹³ ne présentent pas le montant des actifs cédés, ou les conditions liées à la concession, lorsqu'il s'agit de concession. Ces données ne sont présentées que dans les conventions de cession ou de concession. Les documents budgétaires et financiers ne présentent généralement pas les coûts d'acquisitions et les coûts de vente. Cette présentation étant une condition d'attribution de la note C (d'après le volume II du guide d'évaluation PEFA), la note D a été attribuée à cette composante.

¹² Par exemple, concession de l'usage, la réhabilitation et l'exploitation de l'huilerie Synceri de Dabola (2013).

¹³ Décret 2015/006/PR/SGG portant rétrocession des actifs de l'usine de jus de fruit de Kankan Le prix de cession indiqué dans la convention, mais pas dans le décret, est de 23,4 millions de GNF. Décret 2017/034/PRG/SGG portant attribution du lot 3 du complexe textile de Sanoya à la société Hydromin international.

PI-13 : Gestion de la dette

132. Cet indicateur évalue la gestion de la dette intérieure et extérieure et des garanties. Il vise à déterminer si les méthodes de gestion, les registres et les mesures de contrôle en place permettent d'assurer l'utilisation de dispositifs efficaces et efficaces. Il comprend trois composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
PI-13 gestion de la dette	C+	Méthode de notation M2
<i>13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties</i>	C	Les données sur les conventions, les tirages et le service de la dette sont enregistrées. Les appels d'échéance des créanciers sont enregistrés dès réception, les autres données sont rapprochées trimestriellement avec les bailleurs de fonds. Un rapport de gestion est établi chaque année. Toutefois les rapports de gestion sont incomplets.
<i>13.2 Approbation de la dette et des garanties</i>	A	La loi de finances annuelle précise que les emprunts sont contractés par le MEF. La LORF stipule que seul le ministre chargé des finances est habilité à signer des garanties. Le Comité national de la dette publique donne un avis préalable à tout engagement d'emprunt. La DNDAPD est le seul organisme assurant la gestion courante de la dette.
<i>13.3 Stratégie de gestion de la dette</i>	D	Une stratégie de la dette a été préparée en 2016, mais n'a pas été publiée. Le DPBP 2018-2020 rappelle cette stratégie, mais ne fournit pas d'éléments sur les évolutions souhaitées des principaux facteurs de risque.

13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties

Période de référence : 2017

133. La composante 13.1 évalue l'intégrité et l'exhaustivité de l'enregistrement et de la présentation des données sur la dette intérieure et extérieure et la dette garantie.

134. Les données sur la dette intérieure et extérieure à moyen et long terme et les garanties sont centralisées, actualisées et font l'objet d'un suivi par la Direction Nationale de la Dette et de l'Aide publique au Développement (DNDAPD). La DNDAPD est chargée notamment de : élaborer, publier et diffuser les rapports sur l'aide publique au développement en Guinée ; coordonner la renégociation des accords de prêts ; réaliser les émissions de titres publics sur les marchés financiers ; assurer la gestion du portefeuille de la dette publique. La DNDAPD dispose d'un manuel de procédures.

135. La DNDAPD utilise un outil informatique qui répond aux besoins basiques de la gestion de la dette. Les données sur les conventions, les tirages et le service de la dette sont enregistrés. Les données sur la dette (notamment sur les tirages, paiement et arriérés) sont rapprochées trimestriellement avec les bailleurs de fonds. Les appels d'échéance des créanciers sont enregistrés dès réception.

136. Toutefois, bien que donnant les résultats attendus, le système actuel de gestion de la dette présente des fragilités. Jusqu'à récemment la gestion de la dette était effectuée avec le logiciel CS-DRMS (*Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System*). Toutefois, suite à des pannes matérielles, ce système été abandonné. La gestion informatique de la dette est actuellement effectuée par un ensemble de fichiers Excel liés. Ce système présente des risques de pertes ou d'écrasement des données et d'erreurs de saisie, qui nécessitent des contrôles et rapprochements fréquents avec les états manuels.

137. Le rapport annuel de la DNDAPD pour 2017 présente des statistiques relativement détaillées sur la dette intérieure, mais plus sommaires et incomplètes sur la dette extérieure (tableau 16). Les informations sur la dette intérieure couvrent les différentes composantes du stock (dette à l'égard de la Banque centrale, de la compagnie des bauxites de Guinée, dette titrisée des pétroliers sur EDG, bons du Trésor, emprunts obligataires, instances à la DNDAPD). Les données présentées sur la dette extérieure concernent l'encours par type de créancier, le service de la dette au cours de l'année sous revue, les nouvelles signatures des accords bilatéraux et multilatéraux. Ce rapport ne présente des données essentielles comme les projections du service de la dette extérieure. La liste des nouvelles signatures d'accords bilatéraux ne mentionne pas l'accord cadre de 20 milliards de dollars américains signé avec la Chine le 5 septembre 2017.

**Tableau 16. Résumé de l'encours de la dette publique au 31/12/2017
(millions GNF ; taux de change au 31/12/2017)**

	Encours 2017	
	GNF (milliards)	USD (milliards)
Dette extérieure	17 939	1,976
Bilatéraux	9 870	1,090
Club de Paris (CDP)	283	0,030
Fonds Arabes	1 525	0,170
Bilatéraux hors CDP	8 063	0,890
Multilatéraux	7 509	0,830
Fournisseurs étrangers	559	0,060
<i>Dont dette avalisée</i>	<i>257</i>	<i>0,028</i>
Dette intérieure	14 946	
Dette BCRG	7 394	
Nouvelle dette	921	
Dette CBG	115	
Dette titrisée des pétroliers su	1 548	
Encours Bons de trésor	3 070	
Emprunts obligataire 2015	205	
Emprunts obligataire 2017	500	
Instances à la DND-APD	1 193	
Dette/PIB %		
Dette extérieure	19,3%	
Dette totale	35,3%	

Source : DNDAPD

13.2 Approbation de la dette et des garanties

Période de référence : exercice 2017

138. La composante 13.2 évalue les modalités d’approbation et de contrôle des emprunts contractés et des garanties émises par l’État, ce qui est essentiel pour une bonne gestion de la dette.

139. Le cadre législatif confère au ministre chargé des finances l’autorisation d’emprunter. L'article 41 de la LORF précise que les ressources de financement sont autorisées par la loi de finances. Ainsi, la loi de finances précise annuellement que les emprunts sont contractés par le ministre chargé des finances (article 6 des LFI 2018, 2017, 2016). L'article 45 de la LORF précise que seul le ministre chargé des finances est habilité à signer des garanties.

140. Le Comité national de la dette publique pilote la gestion de la dette publique. Ce Comité a été créé par le décret 2014/57/PRG du 2 mars 2014. Ses attributions comprennent, entre autres : (i) veiller au respect des orientations et des objectifs de la politique nationale d'endettement public ; (ii) analyser la viabilité de la dette publique et la soutenabilité des finances publiques ; (iii) fixer les plafonds d'endettement annuel de l'État sur la base des analyses de la soutenabilité des finances publiques ; et (iv) approuver toutes les requêtes et les offres de financement intéressant l'État ou ses démembrements ou les emprunts privés garantis par l'État;

141. La DNDAPD assure l’ensemble du processus de gestion de la dette, selon des procédures documentées. L'arrêté 5916/MEF/2011 qui crée la DNDAPD lui confie des attributions couvrant l'émission d'emprunts et de garanties ainsi que les opérations de gestion de la dette, incluant leur comptabilisation. Cet arrêté précise les rôles de chaque service au sein de la DNDAPD.

13.3 Stratégie de gestion de la dette

Période de référence : mars 2018, en se référant aux exercices 2015, 2016, et 2017

142. La composante 13.3 détermine si l’administration centrale a élaboré une stratégie de gestion de la dette.

143. Une stratégie de gestion de la dette a été préparée en mai 2016¹⁴. Cette stratégie porte sur la dette extérieure et intérieure directe de l’État, ainsi que celle ayant bénéficié de la garantie publique. Les arriérés intérieurs qui étaient en cours d’audit n’ont pas été pris en compte. Le document sur la stratégie de gestion de la dette présente : (i) la situation de la dette publique ; (ii) la stratégie actuelle d’endettement public ; (iii) le cadre juridique et institutionnel

¹⁴ Toutefois la version consultée datée du 9 décembre 2016, n'est pas finalisée.

de formulation et de mise en œuvre de la stratégie ; (iv) les sources de financement ; (v) les données macroéconomiques de base et les principaux facteurs de risque ; (vi) la stratégie de la dette à moyen terme ; et (vii) les perspectives et recommandations. Une étude de viabilité de la dette a été effectuée en septembre 2017 par les services du FMI.

144. La stratégie de gestion de la dette n’a pas été publiée. Le DPBP 2018-2020 présente une analyse des risques sur le portefeuille existant. Il rappelle brièvement cette stratégie, mais ne fournit pas d’éléments précis et chiffrés sur sa mise en œuvre, ni même des précisions sur l’évolution souhaitée des facteurs de risque tels que les taux d’intérêt, de refinancement et de change (ce qui est une condition nécessaire pour attribuer la note C à cette composante).

D. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques

145. Les indicateurs PI 14 à PI 18 évaluent dans quelle mesure la stratégie budgétaire et le budget sont élaborés en tenant dûment compte des politiques budgétaires et des plans stratégiques de l’État, et sur la base de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.

PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires

146. Cet indicateur mesure l’aptitude d’un pays à élaborer de solides prévisions macroéconomiques et budgétaires, pour définir une stratégie budgétaire durable et contribuer à une meilleure prévisibilité des allocations. Il évalue également la capacité des pouvoirs publics à estimer l’impact d’éventuels changements des conditions économiques sur le budget. Il comprend trois composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires	D+	Méthode de notation M2
<i>14.1 Prévisions macroéconomiques</i>	C	L'administration a préparé en 2017 un document cadre macroéconomique triennal. En 2015 et 2016, des projections triennales, à usage interne, ont été préparées sous tableur.
<i>14.2 Prévisions budgétaires</i>	C	En 2015, des projections triennales à usage interne ont été préparées. Depuis 2016, un DPBP donne la programmation budgétaire triennale. Le DPBP 2018-2020 a été examiné par l’AN au cours d’un DOB.
<i>14.3 Analyse de sensibilité macrobudgétaire</i>	D	En 2017, l’impact budgétaire de trois scénarios macroéconomiques a été estimé. Les prévisions macrobudgétaires n’ont pas inclus d’analyse de sensibilité en 2016 et 2015.

14.1 Prévisions macroéconomiques

Période de référence : exercices 2015, 2016, 2017

147. La composante 14.1 détermine dans quelle mesure des prévisions macroéconomiques à moyen terme détaillées et leurs hypothèses sous-jacentes sont préparées et présentées au Parlement au titre du processus annuel.

148. La direction nationale du Plan et de la Prospective (DNPP) prépare régulièrement des prévisions macroéconomiques à moyen terme. Ces prévisions sont préparées depuis 2006, à l'aide d'un modèle macroéconomique quasi-comptable, le modèle de simulation pour l'économie guinéenne (*MSEGUI*). Les prévisions comportent outre un scénario de référence, deux autres scénarios correspondant à des hypothèses haute et basse. Les prévisions couvrent une période triennale et comprennent, entre autres les projections du taux de croissance du PIB, de l'inflation, des taux d'intérêt et des taux de change. Sur la base des résultats de l'exploitation de ce modèle elle prépare une note de cadrage macro-économique à moyen terme. Toutefois en 2015, les prévisions n'ont été disponibles que sous tableur et en 2016 la note de cadrage a été succincte. En revanche en 2017, la DNPP a publié un cadrage préliminaire en juillet 2017 et une note plus développée en septembre 2017. Le cadrage de septembre 2017 comprend trois scénarios.

149. Des projections macroéconomiques ont été présentées à l'Assemblée nationale, mais elles ne couvrent pas une période triennale. La section 1.3 du DPBP 2018-2020 présenté au débat d'orientation budgétaire (DOB) tenu en octobre 2017 traite des perspectives économiques à moyen terme, mais ne présente les projections macroéconomiques que pour les années 2018 et 2019, alors que le cadrage budgétaire couvre la période 2018-2020. Le rapport économique et financier, présenté au Parlement avec les projets de loi de finances 2015, 2016, et 2017 contient des prévisions macroéconomiques, mais seulement pour l'exercice budgétaire du PLF.

14.2 Prévisions budgétaires

Période de référence : exercices 2015, 2016, 2017

150. La composante 14.2 évalue dans quelle mesure l'administration centrale a préparé des prévisions budgétaires pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.

151. La LORF a rendu obligatoire à partir de 2017, la transmission au Parlement de documents de cadrage budgétaire pluriannuel. Le cadrage budgétaire et des dépenses à moyen terme doit être présenté pour un débat d'orientation budgétaire tenu avant le 1^{er} juillet (article 15 de la LORF). L'article 48 de la LORF précise ensuite que le cadrage à moyen terme (actualisé) doit être présenté dans le rapport économique et financier, qui fait partie de la documentation budgétaire jointe au PLF.

152. L'administration centrale élabore régulièrement des prévisions de recettes et de dépenses ainsi que le solde budgétaire pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. En 2015, ces prévisions ont été préparées à usage interne à la DNB. En 2016 un document de programmation budgétaire pluriannuelle (DPBP) 2017-2019 a présenté, entre autres, la trajectoire des finances publiques. En 2017, le DPBP 2018-2019 a été présenté à l'assemblée nationale pour le DOB, qui s'est tenu les 4 et 5 octobre 2017. Toutefois, le cadrage à moyen terme (actualisé) n'a été présenté dans le rapport économique et financier en 2017, qui est annexé du PLF. En outre, l'analyse des écarts entre les prévisions budgétaires approuvées et les projections figurant dans le budget approuvé de l'exercice précédent est limitée.

14.3 Analyse de sensibilité macro-budgétaire

Période de référence : exercices 2015, 2016, et 2017

153. La composante 14.3 évalue la capacité d'une administration centrale à élaborer et publier d'autres scénarios budgétaires fondés sur une évolution plausible et imprévue des conditions macroéconomiques ou sur d'autres facteurs de risques externes susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes, les dépenses et l'endettement.

154. Les prévisions macro-budgétaires n'ont pas inclus d'analyse de sensibilité en 2015 et 2016. Toutefois, en 2017, la DNB a préparé à usage interne trois scénarios macro-budgétaires à moyen terme basés sur les scénarios macroéconomiques préparés par la DNPP. En revanche, en 2015 et 2016, les scénarios du cadrage macroéconomique n'ont pas été communiqués à la DNB. Des études ponctuelles ont pu cependant être effectuées en cours d'année à la demande des autorités lors de variations de paramètres économiques comme le prix des carburants. Le DPBP comprend une brève identification des risques liés à la dette publique, mais ne présente pas d'études de sensibilité.

PI-15 : Stratégie budgétaire

155. Cet indicateur analyse la capacité à définir et appliquer une stratégie budgétaire claire. Il mesure en outre l'aptitude à déterminer et évaluer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses visant à favoriser la concrétisation des objectifs budgétaires de l'administration centrale. Il comprend trois composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
PI-15 Stratégie budgétaire	D+	Méthode de notation M2
<i>15.1 Impact budgétaire des politiques proposées</i>	D	Les estimations de l'impact budgétaire des politiques sont partielles
<i>15.2 Adoption de la stratégie budgétaire</i>	B	En 2017, le Gouvernement a présenté au Parlement une stratégie budgétaire

		comprenant des objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs couvrant la période 2018-2020
15.3 <i>Présentation des résultats budgétaires</i>	D	Le DPBP 2018-2020 présente la réalisation de certains objectifs budgétaires, mais de manière sommaire

15.1 Impact budgétaire des politiques proposées

Période de référence : exercices 2015, 2016, 2017

156. La composante 15.1 évalue la capacité de l'administration centrale à estimer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses qui ont été élaborées lors de la préparation du budget.

157. Les évaluations de l'impact budgétaire de propositions de recettes et dépenses sont partielles et conduites de manière fragmentée. La DNB a estimé lors de la préparation des PLF 2015, 2016 et 2017 l'impact budgétaire futur des nouvelles mesures salariales, mais seulement pour une année (cf. tableau 17)¹⁵. Lors de la préparation du PIP les nouveaux projets font l'objet d'un examen particulier, mais le PIP ne distingue pas les nouveaux projets des projets en cours. Les estimations pouvant être effectuées de manière interne par les régies financières ne sont pas rassemblées par la DNB lors de la préparation du budget.

Tableau 17. Analyse de l'impact des mesures salariales effectuée par la DNB

Unité : milliard GNF

Salaires fin décembre 2016 (dépenses exécutées)	3 175,4
Prise en charge en année pleine de 2 000 agents nouvellement recrutés du secteur de la santé	43,6
Recrutement de 4 000 agents pour le secteur de l'éducation (3 500 pour l'enseignement pré-universitaire et 500 pour l'enseignement technique)	69,6
Mise en application des statuts particuliers de l'éducation, de la police et des gardes forestiers	149,5
Glissement catégoriel des agents civils de l'Etat	40,4
Cotisations sociales (CNPSAE, INAMO)	134,7
Prévisions pour 2017	3 613,2

Source DNB

¹⁵ Cette analyse gagnerait à être complétée par une projection sur trois ans et une prévision des départs à la retraite

15.2 Adoption de la stratégie budgétaire

Période de référence : exercice 2017

158. La composante 15.2 évalue dans quelle mesure l'administration centrale prépare une stratégie budgétaire et définit des objectifs, au moins pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.

159. Le DPBP 2018-2020, transmis à l'Assemblée nationale pour le débat d'orientation budgétaire, présente les objectifs budgétaires pour les trois années à venir. Le débat d'orientation budgétaire a été tenu les 3 et 5 octobre 2017. Le chapitre 3 de ce DPBP (« cadre budgétaire à moyen terme ») inscrit les projections budgétaires dans le cadre du programme économique et financier du gouvernement soutenu par la facilité élargie de crédit (FEC) du FMI. Les principaux objectifs budgétaires définis dans ce chapitre sont : (i) réaliser un taux de pression fiscale de 16,2% en 2018 ; 17,1% en 2019 et 17,8% en 2020 ; (ii) réaliser un solde base engagement hors dons de -3,79% en 2018 ; - 3,64% en 2019 et -3,27% en 2020.

160. Le DPBP rappelle aussi les critères de convergence des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il note que les critères concernant la gestion budgétaire sont satisfaits (déficit budgétaire inférieur ou égal à 3% du PIB et financement du budget par la banque centrale inférieur à 10% des recettes, encours de la dette inférieur ou égal à 70% du PIB).

161. Les prévisions et objectifs budgétaires du DPBP ne couvrent que l'administration centrale budgétaire. Elles ne couvrent pas les recettes propres des EPA, celles-ci étant partiellement connues (PI-6). Toutefois, leur montant étant relativement faible, il peut être admis que la couverture actuelle du DPBP est suffisante pour définir la trajectoire des finances publiques de l'ensemble de l'administration centrale.

15.3 Présentation des résultats budgétaires

Période de référence : exercice 2017

162. La composante 15.3 évalue dans quelle mesure l'administration centrale présente une évaluation de ses réalisations au regard des cibles et objectifs budgétaires déclarés dans la documentation sur le budget annuel présentée au parlement.

163. Il n'existe pas de rapport spécifique portant sur la mise en œuvre de la stratégie budgétaire à moyen terme (ou DPBP). La stratégie budgétaire n'est explicitée devant l'Assemblée nationale que depuis 2017. Le DPBP 2018-2020 présente la réalisation de certains objectifs budgétaires, mais de manière sommaire. De même, le rapport économique et financier 2018 présente les résultats de l'année précédente et donne aussi des éléments sur la réalisation des critères de convergence de la CEDEAO. Toutefois, cette présentation n'est pas mise en

relation avec la stratégie budgétaire à moyen terme définie l'année précédente, dans le DPBP 2017-2019.

164. Le Comité national de coordination des politiques économiques (CNC) prépare un rapport annuel sur la réalisation des critères de convergence de la CDEAO. Ce rapport fournit des éléments pour le rapport annuel publié par la CEDEAO six mois après la fin de l'année sous revue. Ce dernier rapport traite des réalisations, et ne présente pas d'éléments prospectifs.

PI-16 : Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses

165. Cet indicateur évalue dans quelle mesure des dépenses à moyen terme sont budgétées dans le respect de plafonds de dépenses à moyen terme explicites. En outre, il examine à quel point les budgets annuels s'inspirent des estimations à moyen terme et évalue le degré d'alignement entre les estimations budgétaires à moyen terme et les plans stratégiques. Il comprend quatre composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
PI-16 : Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D	Méthode de notation M2
<i>16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme</i>	D	Les annexes au DPBP 2018-2020 comprennent des tableaux résumés utiles pour l'analyse, mais qui n'ont pas été mis à jour pour documenter le PLF 2018.
<i>16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme</i>	D	La lettre de cadrage du Premier ministre qui présente les plafonds de dépense triennaux par ministère du DPBP, n'a été émise que le 25 septembre 2017, en fin du cycle de préparation budgétaire. Ce cycle avait été introduit par la circulaire du ministre du budget du 31 mars 2017.
<i>16.3 Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme</i>	C	Treize ministères disposent de stratégies ou de note de politique sectorielle, couvrant 53% des crédits de paiement des ministères et institutions dans la LFI 2018. Les propositions de dépenses du titre V dans la LFI 2018 représentant 28 % des crédits des ministères et institutions sont alignés sur le PNDES et les stratégies sectorielles.
<i>16.4 Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent</i>	D	Les documents budgétaires pour 2018 ne comparent pas les prévisions pour 2018 avec les prévisions pour la deuxième année du DPBP 2017-2019 préparé en 2016.

16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme

Période de référence : 2017 (préparation du PLF 2018)

166. La composante 16.1 évalue dans quelle mesure les prévisions budgétaires à moyen terme sont établies et actualisées dans le cadre du processus budgétaire annuel.

L'établissement de prévisions à moyen terme vise à renforcer la discipline budgétaire et à améliorer la qualité de la prévision budgétaire en matière d'allocation de crédits. Les prévisions à moyen terme doivent être ventilées selon une classification administrative, économique et par programme /fonctionnel, de premier niveau.

167. Les annexes au DPBP 2018-2020 comprennent des tableaux résumés présentant les prévisions budgétaires triennales selon différents formats. Dans ces tableaux résumés les dépenses sont présentées par ministère, nature économique et, selon les dix divisions de la classification des fonctions de l'administration publique (CFAP). Ces tableaux facilitent l'analyse du DPBP et de la politique budgétaire sous-jacent.

168. Toutefois ces prévisions ne concordent pas totalement avec celles du projet de budget 2018 (tableau 18.1). Les tableaux résumés annexés au DPBP présentent les prévisions triennales de dépense. Le total des dépenses du PLF 2018, déposé à l'Assemblée nationale (AN) dix jours après le DOB, s'écarte de 5% de celui figurant dans le DPBP 2018-2020, pour l'année 2018. Les écarts pour certains ministères sont plus importants, et peuvent atteindre 47% du montant prévu dans le DPBP. Bien que le DPBP ait été transmis au Parlement peu de jours avant le PLF. De tels écarts entre le DPBP et le PLF ne permettent pas au DPBP et à ses tableaux annexés d'être un outil efficace d'analyse de l'allocation intersectorielle des ressources proposée dans le PLF 2018. La non-actualisation des prévisions à moyen terme pour assurer leur cohérence avec le PLF 2018, n'a pas permis de bénéficier des acquis que peut apporter le DPBP.

Tableau 18.1 Ecart entre le DPBP 2018-2020 et le PLF 2018
(Unité : milliard GNF)

Ministères	DPBP 2018-2020 Tranche 2018	PLF 2018	Ecart (%)
Total dépenses	19 229	20 156	4,8%
Défense	1 540	1 527	-0,9%
Agriculture	1 174	627	-46,6%
Travaux publics	1 889	2 334	23,6%
Santé	1 123	1 305	16,2%
Education nationale et alphabétisation	1 804	1 461	-19,0%
Enseignement supérieur	1 110	1 258	13,3%
Energie et hydraulique	2 610	3 029	16,0%

Sources : DPBP 2018-2020 et PLF 2018

16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme

Période de référence : 2017 (préparation du PLF 2018)

169. La composante 16.2 détermine s’il existe des plafonds de dépenses à moyen-terme déclinés par ministère afin de s’assurer que les dépenses engagées au-delà de l’exercice en cours sont conformes à la politique et aux objectifs financiers et budgétaires de l’administration centrale. Les ministères doivent être informés de ces plafonds, dès le début du cycle de préparation budgétaire et avant diffusion de la première communication budgétaire.

170. La lettre de cadrage du Premier ministre n’a été émise qu’en fin du cycle de préparation budgétaire en ce qui concerne la préparation du PLF 2018. La lettre de cadrage émise par le Premier ministre fait référence aux plafonds de dépense triennaux par ministère du DPBP, mais cette lettre n'a été émise aux ministères que le 25 septembre 2017, près de neuf mois après la circulaire du ministère du Budget qui avait lancé le processus de préparation du budget, le 31 mars 2017.

16.3 Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme

Période de référence : 2017 (préparation du PLF 2018)

171. La composante 16.3 mesure le degré d’alignement entre les politiques de dépenses approuvées et les plans stratégiques ministériels ou les stratégies sectorielles chiffrées.

172. Treize ministères disposent de stratégies ou de note de politique sectorielle¹⁶, ces ministères couvrant 53% des crédits de paiement des ministères et institutions dans le PLF 2018 (dépenses du budget hors intérêts). Ces documents de stratégie sectorielle couvrent la plupart des secteurs sociaux, des infrastructures et l’agriculture. La préparation de ces documents est suivie au niveau central par la DNPP. Certaines propositions des 22 CDMT 2018-2020 sont alignées sur les documents de politique sectorielle. Le CDMT rappelle les objectifs des plans stratégiques et essaie de montrer l’insertion des programmes du CDMT dans les axes de ces plans stratégiques. Toutefois la cohérence entre les CDMT et les plans stratégiques n’est pas explicitée en termes de proposition de dépenses.

173. Les projets associés à certaines stratégies sectorielles sont présentés dans le PNI du PNDES, et sont repris dans le titre V de le PLF 2018. Peu de stratégies sectorielles

¹⁶ Les ministères suivants disposent de stratégies ou de document de politique sectorielle : ministères des travaux publics ; de la santé ; de l’énergie et l’hydraulique ; ; des postes, télécommunications et de l’économie numérique ; de la fonction publique, de la réforme de l’Etat et de la modernisation de l’administration ; de l’action sociale, de la promotion féminine et de l’enfance ; les trois ministères du secteur de l’éducation et les quatre ministères du secteur de l’agriculture. Le plan sectoriel de l’éducation doit être réactualisé avec l’appui du partenariat mondial pour l’éducation.

comprennent une liste de projets dont les coûts sont estimés¹⁷. Toutefois, les ministères sectoriels disposant de stratégies, ou de note de politique sectorielle, ont proposé l'inscription de projets dans le PNI du PNDES sur la base de leur stratégie sectorielle. Ils considèrent donc que les projets du PNDES sont les projets associés à leur stratégie. Les crédits du titre V du budget des treize ministères disposant de stratégies sectorielles s'élève à 3913 milliards GNF dans la LFI 2017, soit 28% des crédits de paiement alloués aux ministères et institutions. Tous les projets d'investissement de ces ministères inscrits dans le titre V, sont repris du PNDES, à quelques exceptions près¹⁸. Plus de 25% du budget initial des ministères et institutions est, donc, constitué de projets du PNI du PNDES et sont, donc alignés sur les stratégies sectorielles.

174. Toutefois, les écarts entre le cadrage macroéconomique et les besoins dégagés par certaines stratégies rendent difficile l'opérationnalisation des stratégies. Par exemple pour l'année 2018, le besoin de financement du plan national de développement sanitaire (PNDS) s'élève à 513 millions de dollars, soit environ 4 500 milliards de GNF, non compris la contribution des ménages (144 millions de dollars). Dans le DPBP 2018-2020 la tranche 2018 du ministère de la santé s'élève à 1123 milliards, soit environ le quart des besoins du PNDS. »

16.4 Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent

Période de référence : DPBP 2017-2019 préparé en 2016, pour le « dernier budget à moyen terme » et DPBP 2018-2017 préparé en 2017 », pour l'« actuel budget à moyen terme ».

175. La composante 16.4 détermine dans quelle mesure les prévisions de dépenses figurant dans le précédent budget à moyen terme servent de base à l'actuel budget à moyen terme. La possibilité de réconcilier et d'expliquer les différences témoigne du caractère dynamique du processus de budgétisation à moyen terme.

176. Les estimations pour la même année 2018 entre les DPBP préparé en 2016 et en 2017 montrent des écarts élevés pour certains ministères. Ces écarts ne sont pas expliqués dans les documents budgétaires. Le tableau 18.2 montre que l'écart entre les prévisions de dépenses totales présentées dans ces deux DPBP est de 14%, mais, surtout, qu'il a été procédé à de fortes réallocations entre ministères pour l'année 2018, entre le DPBP préparé en 2016 et celui préparé en 2017. Ces réallocations ont particulièrement bénéficié aux ministères de l'Agriculture, de la Santé, et de l'Energie et Hydraulique. De telles réallocations devraient être présentées et expliquées dans les documents budgétaires.

¹⁷ Agriculture et secteur routier.

¹⁸ Un pointage effectué sur la tranche 2017 du PIP 2017-2019 montre que le montant de total des tranches 2017 des projets du PIP non inscrits dans le PNDES serait de l'ordre de 4% du titre V de ces 13 ministères. La tranche 2017 du PIP 2017-2019 est en général conforme au titre V du budget 2017.

Tableau 18.2 Ecart entre les prévisions pour 2018 présentées dans les DPBP préparés en 2016 et 2017 (Unité : milliard GNF)

Ministères	Année 2018 du DPBP		Ecart (%)
	2017-2019	2018-2020	
Total dépenses	16 872	19 229	14,0%
Défense	1 712	1 540	-10,1%
Agriculture	340	1 174	245,5%
Travaux publics	1 372	1 889	37,7%
Santé	650	1 123	72,9%
Education nationale et alphabétisation	1 347	1 804	34,0%
Enseignement supérieur	1 181	1 110	-6,0%
Energie et hydraulique	983	2 610	165,6%

Sources : annexe 4 et 6 du DPBP 2017-2019 ; annexe 3 du DPBP 2018-2020

PI-17 : Processus de préparation du budget

177. Cet indicateur évalue le degré de participation effective des acteurs concernés, notamment les décideurs politiques, au processus de préparation du budget, et détermine dans quelle mesure cette participation intervient en bon ordre et en temps opportun. L'indicateur comprend trois composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
PI-17 : Processus de préparation du budget	C+	Méthode de notation M2
<i>17.1 Calendrier budgétaire</i>	C	En 2017 le calendrier a été modifié tardivement et n'a laissé qu'une semaine aux ministères sectoriels pour finaliser leur projet de budget après l'envoi de la lettre plafonds. La plupart des ministères ont néanmoins présenté leurs propositions à temps.
<i>17.2 Directives pour la préparation du budget</i>	C	La circulaire du ministre du budget du 31 mars qui a introduit la préparation du budget est de qualité insuffisante car elle ne précise pas la nécessaire distinction entre les activités existantes et les nouvelles activités. La lettre de cadrage du Premier ministre du 25 septembre a notifié les plafonds ministériels examinés en Conseil des ministres, mais seulement quelques jours avant les conférences budgétaires sur le budget de

		fonctionnement et plus de deux semaines après l'achèvement des conférences sur l'investissement.
17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif	B	Les projets de budget 2018 et 2017 ont été déposés à l'Assemblée nationale (AN) deux mois et demi avant le début de l'exercice, le projet de budget 2016 a été déposé un mois et demi avant le début de l'exercice.

17.1 Calendrier budgétaire

Période de référence : budget 2017

178. La **composante 17.1 détermine s'il existe un calendrier budgétaire fixe et dans quelle mesure il est respecté.** Les ministères sectoriels doivent avoir assez de temps pour formuler des propositions budgétaires adéquates, détaillées et conformes aux directives, notamment aux plafonds de dépenses éventuellement fixés dans la ou les circulaires budgétaires.

179. **Le décret 2014/222 sur la gouvernance financière précise les principales étapes du processus de préparation du budget, mais ce décret n'a pas été respecté lors de la préparation du budget 2018 (tableau 19).** La circulaire budgétaire du Ministre du Budget (MB), émise le 31 mars 2017, a lancé la procédure de préparation du budget. Cette circulaire comportait un calendrier conforme au décret sur la gouvernance financière et détaillant les activités de préparation du budget 2018. La coordination de la préparation du budget est exercée par la DNB du MB, mais la programmation des investissements est placée sous la responsabilité de la DNIP du MPCl. Les conférences budgétaires sur le budget de fonctionnement et sur l'investissement sont tenues séparément. Des activités ont été engagées au niveau des ministères sectoriels et des services chargés des prévisions macroéconomiques, mais les étapes clés comprenant, entre autres, l'approbation des plafonds de dépense en Conseil des ministres, les conférences budgétaires, et la tenue d'un DOB ont connu des retards de près de trois mois. Le tableau 18 compare les grandes étapes de la préparation du budget définies dans le décret sur la gouvernance financière au calendrier exécuté en 2017 pour la préparation du PLF 2018.

180. **Malgré ces retards le PLF 2018 a été déposé dans les délais constitutionnels à l'Assemblée nationale, mais ce rattrapage a été effectué au préjudice de la qualité de la procédure.** Les ministères n'ont disposé que de quelques jours pour finaliser à la hâte leur projet de budget de fonctionnement. Néanmoins, la plupart des ministères ont présenté leurs propositions à temps. Les conférences budgétaires portant sur le budget de fonctionnement se sont tenues du 29 septembre au 6 octobre 2017, quelques après l'émission de la lettre de cadrage du Premier ministre.

Tableau 19. 1. Calendrier effectif de préparation du budget

	Décret 2014/222	Calendrier exécuté
Lettre circulaire du ministre des finances		March 31, 2017
Approbation par le Conseil des ministres du CBMT et du CDMT global	1er juin	25 septembre 2017
Cadre macroéconomique (niveau technique)		mai
Lettre de cadrage du Premier ministre	9 juin	25 septembre 2017
DOB	1er juillet	3 et 4 octobre 2017
Conférences pour l'investissement		Août-début septembre
Conférences budgétaires	août	29 septembre-6 octobre 2017
Fin des arbitrages budgétaires		
Adoption du projet de budget en CM	10 octobre	4 octobre 2017
Dépôt du projet de budget au Parlement	15 octobre (Article 75 de la Constitution)	14 octobre 2017

Sources : DNB et décret 2014/222

17.2 Directives pour la préparation du budget

Période de référence : 2017 préparation du PLF 2018

181. La composante 17.2 évalue la clarté et l'exhaustivité des directives fixées en amont de la préparation des propositions budgétaires.

182. Des directives sont notifiées aux ministères pour la préparation du budget, mais les plafonds de dépense ont été communiqués tardivement et n'ont pu impacter la préparation du budget par les ministères. La circulaire du ministre du budget émise en début du cycle de préparation du budget précise le calendrier des activités du processus. La lettre de cadrage ou lettre plafonds du Premier ministre précise que les plafonds de dépenses par ministère et nature de la dépense sont ceux définis dans le CDMT global, qui est présenté dans le DPBP. Toutefois cette lettre n'a été issue que le 25 septembre 2017, soit seulement quelques jours avant la tenue des conférences budgétaires sur le budget de fonctionnement et plus de deux semaines après l'achèvement des conférences sur l'investissement.

183. Les ministères disposent de canevas des fiches à remplir pour justifier leur projet de budget. Ces fiches comprennent pour le fonctionnement plusieurs tableaux couvrant de manière détaillée les prévisions d'effectifs et des dépenses de personnel, et des tableaux pour présenter les demandes pour les autres dépenses de fonctionnement. La direction nationale des investissements publics collecte des fiches projets qui présentent les diverses caractéristiques des projets et les projections de coût. La DNB a aussi préparé un canevas de CDMT, encadré par un arrêté conjoint des ministres du budget et du plan et de la coopération internationale.

184. Toutefois, ces diverses fiches et la documentation demandée sont insuffisantes pour examiner les politiques. Il n'est pas opéré de distinction entre les nouvelles politiques ou les nouvelles activités et les politiques existantes ou simplement les activités existantes. Les fiches-projet permettent de distinguer les nouveaux projets des projets en cours, auxquels il est en principe accordé la priorité, mais il n'y a pas de production d'un état, ou d'un projet de PIP, distinguant ces projets. Le canevas de CDMT ne distingue pas les projections à politique inchangée des projections liées aux nouvelles politiques. Les régions financières ne soumettent pas à la DNB des projections détaillant l'effet des nouvelles politiques.

17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif

Période de référence : exercices 2015, 2016, 2017

185. La composante 17.3 vise à déterminer si la proposition de budget annuel a été présentée dans les délais prévus au pouvoir législatif, afin de lui laisser le temps nécessaire pour procéder à son examen et à son approbation avant le début de l'exercice budgétaire. Il est en général admis que le Parlement doit disposer d'un délai de 2 mois pour examiner correctement le projet de budget.

186. Le dépôt des PLF 2018 et 2017 à l'Assemblée nationale a été effectué respectivement les 14 octobre 2017 et le 14 octobre 2016. En revanche, le PLF 2016 n'a été déposé au Parlement que le 10 novembre 2015. L'article 75 de la Constitution stipule que le dépôt au Parlement doit se faire au plus tard le 15 octobre, cette date a donc été respectée deux années sur les trois dernières années.

PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif

187. Cet indicateur évalue la nature et l'ampleur de l'examen du budget annuel par l'Assemblée nationale. Il analyse l'étendue de l'examen et de la discussion du budget annuel par le pouvoir législatif, l'existence de procédures dûment établies et respectées par le pouvoir législatif. Il détermine en outre l'existence de règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice par l'Exécutif. Il comprend quatre composantes.

Indicateur et composantes	Note	Justification de la notation
PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif	C+	Méthode de notation M1
<i>18.1 Portée de l'examen des budgets</i>	A	En 2017, l'AN a examiné les projections macroéconomiques et les objectifs budgétaires à MT lors du DOB, les prévisions détaillées du PLF 2018 ont été examinées par les commissions sectorielles

<i>18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif</i>	B	En application du règlement intérieur de l'AN l'organisation et le calendrier de l'examen du budget sont établis dès réception du PLF.
<i>18.3 Calendrier d'approbation des budgets</i>	B	Le pouvoir législatif a approuvé les budgets 2018 et 2017 avant le début de l'exercice, le budget 2016 a été approuvé 16 jours après le début de l'exercice, le 16 janvier 2016
<i>18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif</i>	C	Les règles définissant les ajustements budgétaires sont clairement définies par les articles 30 et 31 de la LORF. Mais, contrairement à l'article 30, les commissions parlementaires ne sont pas informées des virements entre titres.

18.1 Portée de l'examen des budgets

Période de référence : exercice 2017

188. L'organisation des débats et du vote du budget visent à porter l'examen de l'AN en premier lieu sur les objectifs macro-budgétaires et les recettes. Le DOB tenu les 4 et 5 octobre 2017 a une discussion au sein de l'Assemblée nationale (AN) des prévisions et objectifs budgétaires à moyen terme, qui ont été présentés dans le DPBP. Toutefois, l'examen par l'AN du DOB n'a pas été suivi de vote, mais il peut être organisé (article 15 de la LORF). Ensuite, lors de la session budgétaire du Parlement, conformément aux dispositions de la LORF, la première partie du budget qui porte sur l'équilibre général et les recettes a été votée en premier lieu.

189. Les commissions sectorielles procèdent à un examen des éléments détaillés des dépenses. Cet examen est engagé dès le dépôt du budget à l'assemblée nationale dure près d'un mois. Les ministres sectoriels sont entendus pour présenter leur politique. Les dépenses extrabudgétaires étant relativement faibles, cet examen couvre la quasi-totalité des dépenses de l'administration centrale.

18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif

Période de référence : exercice 2017 (PLF 2018)

190. La composante 18.2 évalue dans quelle mesure des procédures d'examen du budget par le Parlement sont établies et appliquées. Les procédures portent sur les modalités d'organisation internes, les dispositions relatives aux commissions, les dispositifs de consultation publique, l'appui technique et les procédures de négociation.

191. Les principales étapes de la procédure d'examen du PLF sont définies par le calendrier d'examen du PLF. Le règlement intérieur de l'AN, qui est fixé par la loi organique n° 2017/0030/AN, précise que le calendrier d'examen de tout projet de loi doit être établi dès réception de ce projet de loi. En application de ces dispositions, le calendrier d'examen du projet de budget est établi dès réception du PLF par l'Assemblée nationale. Ce calendrier précise les principales étapes de l'examen du PLF et les responsabilités : (i) travail en commission (un mois) ; (ii) rapports de la commission chargée des finances suivis de vote (un mois). Les séances plénières de l'AN sont publiques. Les travaux en commission peuvent être diffusés par la radio parlementaire. Toutefois, les procédures pour la tenue de consultations publiques ne sont pas précisées par un texte réglementaire.

192. Les recettes sont votées avant les dépenses. La Commission économie, finances, plan et de la coopération établit un premier rapport sur les recettes¹⁹. Ce rapport est présenté en séance plénière et suivi de vote. Ensuite dans un délai d'environ deux semaines, cette commission présente un rapport sur la deuxième partie du PLF, qui porte sur les dépenses et un rapport final²⁰. Ces deux rapports sont présentés en séance plénière et suivi de vote. L'articulation du vote est légèrement différente de celle définie dans la LORF, qui stipule un vote en deux temps, comportant en premier lieu le vote de l'ensemble de la première partie du PLF, qui comprend, outre les recettes, la définition de l'équilibre général des finances publiques. Toutefois, le rapport de la commission chargée des finances sur le volet recettes rappelle le déficit budgétaire et son financement. La commission chargée des finances dispose d'un personnel technique de 18 personnes.

193. Les pouvoirs d'amendement des députés sont encadrés conformément aux dispositions de l'article 85 de la Constitution et de l'article 57 de la LORLF. D'une part, l'objet des amendements doit porter sur le domaine des lois de finances. D'autre part, la LORF stipule que : « aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par un député, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à renforcer les procédures de contrôle du budget et des comptes publics ». Pour éviter les propositions irréalistes, il est précisé que les propositions d'accroissement des recettes doivent être validées par le ministre chargé des finances.

18.3 Calendrier d'approbation des budgets

Période de référence : années 2015, 2016, 2017 (PLF 2016, 2017, 2018)

¹⁹ Cf. « Rapport sur le volet recettes du projet de loi de finances initiale », Commission économie, finances, plan et de la coopération, novembre 2017.

²⁰ Cf. « Rapport sur le volet dépenses du projet de loi de finances initiale » et « Rapport final du projet de loi de finances initiale », Commission économie, finances, plan et de la coopération, décembre 2017.

194. La composante 18.3 évalue la ponctualité du processus d'examen du budget par le pouvoir législatif, à savoir la possibilité donnée au pouvoir législatif d'approuver le budget avant le début du nouvel exercice.

195. Les échéances principales du processus d'approbation du budget sont définies dans la Constitution. L'article 75 de la Constitution stipule : (1) l'Assemblée nationale est saisie par le Gouvernement du projet de loi de finances au plus tard le 15 octobre ; (ii) la loi de finances est votée au plus tard le 31 décembre. Ce calendrier laisse donc deux mois à l'Assemblée nationale pour examiner le budget. Si à la date du 31 décembre, le budget n'est pas voté, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

196. Le PLF a été voté avant le début de l'exercice en 2017 (PLF 2018) et 2016 (PLF 2017), conformément aux dispositions constitutionnelles, mais le vote du budget 2016 a connu un retard d'une quinzaine de jours (Tableau 19). Ce retard s'expliquant par le dépôt tardif du PLF à l'assemblée nationale, et la crise sanitaire à laquelle le pays était confronté en 2014-2015.

Tableau 19.2. Dates du processus d'adoption du budget

Budget	Date de dépôt du projet à l'AN	Dates d'adoption par l'AN	Date de promulgation
2016	10 novembre 2015	16 janvier 2016	18 janvier 2016
2017	14 octobre 2017	13 décembre 2016	19 décembre 2016
2018	14 octobre 2017	12 décembre 2017	29 décembre 2017

Sources : BND et lois de finances

18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

Période de référence : exercice 2017

197. La composante 18.4 évalue les règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif en cours d'année. Pour ne pas compromettre la crédibilité du budget initial, l'autorisation des amendements pouvant être apportés par l'exécutif doit répondre à des règles clairement définies et respectées.

198. L'article 30 de la LORF encadre les procédures de mouvement de crédit, et précise les contraintes auxquelles est soumis l'exécutif vis-à-vis du Parlement pour effectuer ces mouvements. (cf. encadré 18.4). D'une part, la consultation des commissions compétentes du Parlement est nécessaire avant tout transfert de crédit entre ministères ou entre titres (grande

nature de la dépense). D'autre part, le montant annuel cumulé des virements et transferts ne peut dépasser dix pour cent du budget de l'exercice en cours.

199. L'article 31 de la LORF limite strictement la capacité de l'Exécutif à ouvrir des crédits supplémentaires par rapport à la loi de finances votée. Selon cet article cette ouverture n'est à envisager qu'en cas de catastrophe ou de crise aigüe. Les crédits supplémentaires doivent être gagés, soit par des recettes supplémentaires, soit par des annulations de crédits. L'équilibre budgétaire initialement voté doit être strictement respecté. L'Assemblée nationale doit être immédiatement informée et un projet de loi de finances rectificative portant ratification de ces crédits doit être déposé dès l'ouverture de sa plus prochaine session.

200. La LORF règlemente les transferts et virements de crédit, mais ces règles ne sont pas totalement appliquées. (encadré 2). La disposition sur la "consultation des commissions compétentes de l'Assemblée nationale" préalablement à certains transferts et virements n'a pas encore été appliquée, mais, la commission chargée des finances a indiqué n'avoir pas eu connaissance de mouvement de crédit concerné par cette disposition en 2017. Néanmoins, des virements de crédit entre titres ont été effectués en 2017. Le rapport d'exécution du budget 2017 à fin septembre 2017 indique un montant de mouvements de crédit nets de 815 milliards. Ce montant est la somme algébrique de mouvements positifs (augmentations de crédits du destinataire du mouvement) et négatifs (diminutions de crédit de la source du virement). Ce montant positif indiquerait, s'il est vérifié, qu'il a été procédé à une augmentation du montant global des crédits, préalablement au vote de la LFR 2017. Cette augmentation des crédits ne serait pas conforme aux dispositions de l'article 31 de la LOFR rappelées ci-dessus, puisque le Parlement n'en n'a pas été informé.

Encadré 2. Les règles relatives aux virements et aux transferts dans la LORF

Des transferts et des virements de crédits peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition des crédits du budget général.

Des transferts peuvent modifier entre ministères ou au sein d'un ministère entre directions et services ou programmes, l'attribution des crédits sans en changer la nature, ni l'objet.

Les transferts entre ministères sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé et après consultation des commissions compétentes de l'Assemblée Nationale. Les transferts entre directions et services à l'intérieur d'un même ministère sont autorisés par arrêté interministériel du Ministre intéressé et du Ministre chargé des finances.

Des virements de crédits peuvent modifier la nature et l'objet des crédits. Les virements entre titres budgétaires sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du Ministre

chargé des finances et du Ministre intéressé et après consultation des commissions compétentes de l'Assemblée Nationale. Les virements entre chapitres budgétaires sont autorisés par arrêté interministériel du Ministre intéressé et du Ministre chargé des finances.

Le montant annuel cumulé des virements et transferts ne peut dépasser dix pour cent (10%) du budget de l'exercice en cours.

Source : article 30 de la LORLF

E. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

201. Les indicateurs PI-19 à PI-26 de ce pilier évaluent si le budget est exécuté dans le cadre d'un système reposant sur des normes, processus et contrôles internes efficaces, visant à garantir que les ressources sont obtenues et utilisées comme prévu.

PI-19 : Gestion des recettes

202. Cet indicateur évalue les procédures de recouvrement et de suivi des recettes de l'administration centrale. Il se rapporte aux entités chargées d'administrer les recettes de l'administration centrale, telles que les services fiscaux, l'administration des douanes et l'administration responsable des cotisations sociales. Il porte également sur les organismes chargés d'administrer les recettes d'autres sources importantes, telles que l'extraction des ressources naturelles, y compris les entreprises publiques agissant en qualité d'organes de réglementation et les sociétés holding publiques. Il comprend quatre composantes.

	Note	Justification de la notation
PI-19 : Gestion des recettes	C	Méthode de notation M2
<i>19.1 Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes</i>	B	Les administrations chargées de recouvrer la plupart des recettes donnent aux contribuables accès à des informations exhaustives et à jour, sur leurs principaux droits et obligations, y compris les procédures de recours, mais elles ne sont pas toutes en ligne pour permettre un accès plus facile. Une « commission d'appel fiscal » est prévue par la législation fiscale en vigueur.
<i>19.2 Gestion des risques liés aux recettes</i>	C	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes appliquent des démarches partiellement structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques de non-conformité réglementaire pour certains flux de recettes, notamment ceux liés aux opérations de contrôle fiscal.

19.3 Audits et enquêtes concernant les recettes	C	Les entités chargées de recouvrer les recettes publiques réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, en appliquant un plan d'amélioration de la conformité réglementaire. La DNI a réalisé en 2017 la majorité des audits et enquêtes prévus. Pour la DGD, les contrôles et enquêtes portent sur la majorité des opérations programmées.
19.4 Suivi des arriérés de recettes	D	Les informations disponibles sur les arriérés de recettes fiscales, de fiabilité non assurée, suggèrent que la part d'arriérés de recettes fiscales de plus de 12 mois à fin 2017 représente 76.6 % du total arriérés.

19.1 Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes

Période de référence : mars 2018

203. La composante 19.1 évalue le degré d'accès des particuliers et des entreprises aux informations concernant leurs droits et obligations, y compris les voies et procédures de recours. Les recours peuvent par exemple être introduits auprès d'un organe équitable, indépendant du système judiciaire général (idéalement un « tribunal fiscal »).

204. Les administrations en charge du recouvrement des recettes sont la DNI, la DGD et la DNTCP. Selon les données du TOFE 2017, la part des recettes mobilisées par la DNI représente 40,2%, celle de la DGD 50,1%, celle de la DNTCP 7,4%, et celle de la Direction nationale du Cadastre 0,1 %. Selon les données du TOFE, les différentes catégories de recettes collectées par ces entités, y compris les recettes minières, et leur part respective au titre de l'exercice 2017 se présentent comme suit :

Recettes	12849,57	100%
Secteur minier	2031,55	15,8%
Secteur non minier dont :	10818,02	84,2%
- Impôts directs	2347,30	18,3%
- Taxes sur Biens et services	5381,73	41,9%
- Impôt sur le Commerce extérieur	2630,24	20,5%
- Recettes non fiscales	458,76	3,6%

205. Le code général des impôts (CGI) et le code général des douanes (CGD) ainsi que le code minier sont disponibles en version imprimée et accessibles également en ligne sur le site internet des entités concernées²¹. Les versions 2015 du CGI et du CGD publiées comportent les dispositions relatives à l'assiette et au calcul des impôts et droits ainsi que les procédures de recours. Les dispositions modificatives intervenues depuis sont accessibles à

²¹ DNI: dni.gov.gn, DGD : dgd.gov.gn et itie-guinée.org

travers les publications du journal officiel et en ligne, des lois de finances des années 2016, 2017 et 2018²². Un guide simplifié des impôts, dont le contenu est à caractère général, a été élaboré et diffusé en 2017.

206. La charte du contribuable est disponible mais n'est pas encore publiée sur Internet.

Ses dispositions sont rappelées en annexe des avis de passage communiqués à l'entreprise préalablement à toute opération de contrôle fiscal.

207. L'accès aux instructions et notes d'application de certaines dispositions fiscales est possible mais ne fait pas encore l'objet de publication ou de communication en ligne.

Ce volet concerne les informations ciblées et les positions prises par l'administration en matière d'application de dispositions fiscales et constituant un intérêt pour les différentes catégories de contribuables telles par exemple les modalités pratiques de remboursement de TVA.

208. Une instance arbitrale de recours fiscal est instituée par les textes en vigueur, mais elle est encore peu opérationnelle.

Les réclamations sont soumises à l'administration fiscale dans le cadre de la procédure de recours administratif préalable. Elles sont susceptibles de faire l'objet, après décision de l'administration, de recours devant les tribunaux ou auprès d'une structure indépendante du système judiciaire général, appelée « Commission d'appel fiscal » (CAF). Celle-ci est compétente en matière de taxations par voie d'avis de mise en recouvrement au titre d'impôts limitativement énumérés, en l'occurrence la TVA, l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les contrats d'assurance et la taxe sur les activités financières. Son activité est encore limitée.

19.2 Gestion des risques liés aux recettes

Période de référence : mars 2018

209. La composante 19.2 évalue dans quelle mesure les entités chargées du recouvrement des recettes s'appuient sur une démarche globale, structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques de non-conformité réglementaire.

Il s'agit notamment d'identifier les catégories d'activités, de transactions et d'entreprises qui présentent de forts potentiels de non-conformité réglementaire et d'évaluer et hiérarchiser les risques à tous les stades de gestion fiscale : enregistrement, déclaration, paiement et remboursements.

210. Les administrations fiscales et douanières appliquent des démarches partiellement structurées et systématiques d'évaluation et de hiérarchisation des risques de non-conformité réglementaire.

La DNI adopte une démarche liée à la phase de programmation des contrôles, basée sur des indices tels que les défauts de déclaration, les déclarations déficitaires récurrentes et les incohérences en matière de déclaration d'IS et de TVA. Mais il n'existe pas de

²² Ministère du Budget : mbudget.gov.gn

registre des risques, ni de mesures formalisées visant à atténuer ces risques, par exemple dans le secteur des entreprises actives dans l'industrie extractive, compte tenu de son importance dans l'économie guinéenne. Un Comité de programmation et d'orientation du contrôle fiscal a été créé à la DNI et la DGD, en février 2018, mais ce Comité n'a pas encore formalisé ses approches.

211. La DGD est en train d'élaborer une cartographie des risques, en cours de validation.

La Division « Renseignement, Analyse des risques et Prévention » de la DGD s'attache à i) recueillir et analyser progressivement les renseignements sur les cas de fraude, ii) mettre en place et gérer une base de données sur les grands courants de fraude; iii) diffuser auprès des services de contrôle, des informations relatives aux nouveaux modes opératoires en matière de fraude. Elle vient particulièrement en appui à la Division « Enquêtes Douanières » pour ses programmes et actions de contrôle. Sur la base de l'exploitation de ses divers travaux et dans le but de systématiser sa démarche, la Division « Renseignement, Analyse des risques et Prévention », a initié l'élaboration d'une véritable cartographie des risques dont la mise en œuvre permettra de passer d'une approche partiellement structurée à une démarche globale, structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaire. Mais cette approche qui se veut globale, structurée et systématique est en cours de validation et n'est donc pas encore mise en œuvre.

19.3 Audits et enquêtes concernant les recettes

Période de référence : exercice 2017

212. La composante 19.3 détermine dans quelle mesure les contrôles en vigueur sont suffisants pour décourager la fraude fiscale et mettre en évidence les cas de non-conformité réglementaire.

213. La majorité des contrôles inscrits aux programmes de l'administration fiscale a été réalisée en 2017. Le nombre de vérifications programmées par la DNI s'élève à 403 entreprises en 2017 auquel s'ajoutent les vérifications en cours à fin 2016, soit un total de 558. L'exécution du programme, à 56 % des prévisions, a donné lieu à des émissions qui s'élèvent à 622,6 milliards GNF dont 354,2 milliards en principal et 268,4 milliards de pénalités. Pour la DGD, les contrôles et enquêtes portent sur la majorité des opérations programmées. Celles-ci concernent particulièrement le programme de contrôle de la destination privilégiée des biens exonérés, réalisé à 57 % des prévisions, soit 20 sur 35 entreprises. La matrice des travaux prioritaires de la DNI au titre de l'année 2018 et l'actuel projet de cartographie des risques de la DGD sont de nature à renforcer davantage le niveau de conformité réglementaire.

19.4 Suivi des arriérés de recettes

Période de référence : exercice 2017

214. La composante 19.4 évalue la qualité de la gestion des arriérés par les entités responsables du recouvrement en fonction du niveau et de l'ancienneté des arriérés. Les arriérés sont définis comme les restes à recouvrer, c'est-à-dire les recettes non recouvrées à la date de leur échéance, telle qu'elle est prévue par les textes régissant les différentes impositions et taxes.

215. Les informations disponibles sur les arriérés de recettes fiscales, de fiabilité non assurée, suggèrent que la part d'arriérés de recettes à fin 2017 représente 76,6 % du total des arriérés (tableau 20). La matrice des travaux prioritaires pour l'année 2018 communiquée à la mission d'évaluation, prévoit une action prioritaire au cours du premier trimestre 2018 portant sur le « recensement des arriérés de recouvrement et la formalisation d'une nouvelle procédure de suivi du recouvrement par le receveur spécial. ». Sous réserve des résultats des opérations de recensement en cours et de validation des arriérés fiscaux, les arriérés de recettes fiscales se situent à 2865,05 milliards GNF à fin 2017 dont 2196,04 ont plus de 12 mois d'ancienneté, soit 76,6%. La part des arriérés de recettes à la fin de l'exercice clos représente 19% des recettes et les arriérés de plus de 12 mois représentent plus de 75% du total des arriérés pour l'exercice 2017.

Tableau 20. Données sur les arriérés de recettes fiscales au 31/12/2017

Administration de recettes	RAR Exercices antérieurs	Exercice 2017	Total par régie de recettes
DNI	2153,28	516,85	2670,13
DGD	42,76	152,16	194,92
Total	2196,04	669,01	2865,05

Source : DNI et DGD.

PI-20 : Comptabilisation des recettes

216. Cet indicateur examine les procédures d'enregistrement et d'établissement de rapports sur le recouvrement des recettes, la consolidation des recettes perçues et la réconciliation des comptes de recettes fiscales. Il couvre à la fois les recettes fiscales et non fiscales recouvrées par l'administration centrale. Cet indicateur comprend trois composantes.

	Note	Justification de la notation
PI-20 : Comptabilisation des recettes	C+	Méthode de notation M1

20.1 Informations sur le recouvrement des recettes	B	La DNTCP reçoit, au minimum tous les mois, des données sur les recettes, qui lui sont communiquées par les entités chargées du recouvrement de la plupart des recettes de l'administration centrale. Ces données sont ventilées par type de recettes et consolidées dans un rapport.
20.2 Transfert des recettes recouvrées	A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds directement sur des comptes ouverts à la BCRG administrés par le Trésor.
20.3 Rapprochement des comptes de recettes	C	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes publiques procèdent au rapprochement complet des montants perçus et des transferts au Trésor et autres organismes désignés au minimum une fois par an, dans un délai de deux mois suivant la fin de l'année.

20.1 Informations sur le recouvrement des recettes

Période de référence : mars 2018

217. La composante 20.1 évalue la gestion du recouvrement des recettes. Elle analyse dans quelle mesure un ministère, par exemple le ministère des Finances ou tout autre organe investi de responsabilités similaires, coordonne l'administration des recettes, recueille et comptabilise les sommes recouvrées et établit des rapports réguliers sur les recettes perçues.

218. Le recouvrement des recettes fiscales et non fiscales incombe à 3 directions relevant de 2 ministères. Les recettes fiscales et les recettes douanières relèvent respectivement de la DNI et de la DGD qui sont sous l'autorité du ministre du budget. Les recettes non fiscales relèvent de la DNTCP qui relève du ministre de l'économie et des finances.

- Les recettes fiscales sont recouvrées par la DNI. Elles sont comptabilisées et suivies par le receveur spécial des impôts (RSI). Le RSI est le comptable principal dont relèvent les caissiers des impôts au sein des services des grandes entreprises, des services des moyennes entreprises et des services de l'enregistrement, des missions foncières et de la fiscalité immobilière. La RSI procède au recouvrement, centralise les recettes collectées par les recettes territoriales des impôts, assure la tenue et la centralisation de la comptabilité des recettes fiscales et effectue le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée.
- Les droits de douane sont recouverts par la DGD. Ils sont comptabilisés et suivies par le receveur spécial des douanes (RSD).
- Les recettes fiscales acquittées en devises, assises sur les activités minières, sont recouvrées par l'ACCT.

- Les recettes non fiscales sont recouvrées par la recette centrale du Trésor (RCT)

219. La centralisation mensuelle de la plupart des données sur les recettes est réalisée par la Direction en charge du Trésor. La DNTCP centralise toutes les données sur les recettes qu'elle recouvre et celles qui lui sont communiquées régulièrement, au moins tous les mois, par les entités chargées du recouvrement. Les données sont ventilées par type de recettes et consolidées dans un rapport par la section "consolidation et états de synthèse" à l'ACCT. La situation est établie sur la base des états financiers produits mensuellement par le receveur spécial des impôts, le receveur spécial des Douanes et le receveur central du Trésor. Certaines recettes, comprenant celles collectées par la Direction du Patrimoine Bâti Public (de montant faible, 2 % du total des recettes recouvrées) et des EPA (5-6% des recettes totales recouvrées de l'État), ne sont pas communiquées à la Direction en charge du Trésor. Ces recettes non consolidées sont inférieures à 10% du total des recettes de l'État.

20.2 Transfert des recettes recouvrées

Période de référence : mars 2018

220. La composante 20.2 évalue la rapidité du transfert des recettes perçues au Trésor ou aux autres organes désignés.

221. Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes transfèrent les fonds directement sur des comptes administrés par le Trésor. Comme indiqué ci-dessus, la DNI, la DGD et la DGTPC sont dotés de receveurs qui assurent le recouvrement de la plupart des recettes, sauf dans le cas de certaines comme celles collectées par la Direction du Patrimoine Bâti Public. Ces recettes recouvrées sont versées aux comptes du Trésor à la BCRG de la RSI, la RSD, la RCT et l'ACCT. Les paiements effectués par les contribuables sont essentiellement par voie de remise de chèques à la caisse des receveurs ou par virement bancaire. Les modalités de règlement des recettes des douanes se font dans les mêmes conditions.

20.3 Rapprochement des comptes de recettes

Période de référence : mars 2018

222. La composante 20.3 évalue la régularité et la ponctualité de la collecte et du rapprochement des données sur les montants cumulés des évaluations/charges, des sommes recouvrées, des arriérés, des transferts au Trésor ou à d'autres organismes désignés, et la bonne réception des fonds.

223. Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale procèdent au rapprochement complet annuel des recettes. Les rapprochements sont effectivement effectués par les receveurs susmentionnés qui recouvrent la plupart des recettes. Ces rapprochements concernent les recettes perçues et les transferts aux comptes du

Trésor : RSI, RSD, RCT, ACCT et sont effectués annuellement, et dans un délai de deux mois suivant la fin de l'année. A cet effet, une attestation du solde bancaire est établie par la BCRG et produite par les receveurs.

PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice

224. Cet indicateur évalue la capacité du ministère des Finances à prévoir les engagements et les besoins de trésorerie et à fournir des informations fiables sur les fonds dont disposeront les unités budgétaires en vue de leurs prestations de services. Il comprend quatre composantes.

	Note	Justification de la notation
PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	C	Méthode de notation M2
<i>21.1 Consolidation des soldes de trésorerie</i>	C	L'ACCT centralise quotidiennement des soldes des comptes des comptables principaux du Trésor à partir de l'application T24 dont il a accès. Ces soldes ne sont pas consolidés au niveau du compte unique du Trésor qui est créé mais n'est pas opérationnel.
<i>21.2 Prévisions de trésorerie et suivi</i>	C	Des prévisions de flux de trésorerie sont élaborées, préparées pour l'exercice budgétaire mais leur actualisation mensuelle est affectée par l'insuffisante maîtrise des dépenses notamment les autorisations des paiements.
<i>21.3 Informations sur les plafonds d'engagement</i>	C	Les unités budgétaires disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un mois à l'avance.
<i>21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice</i>	C	De nombreux ajustements budgétaires, partiellement transparents, interviennent en cours d'exercice.

21.1 Consolidation des soldes de trésorerie

Période de référence : mars 2018

225. La composante 21.1 détermine dans quelle mesure le ministère des Finances peut recenser et consolider les soldes de trésorerie afin de décider des décaissements de fonds.

226. L'ACCT centralise quotidiennement les soldes des comptes du Trésor (ACCT, RSI, RSD, RCT et ACDD), mais ses soldes ne sont pas consolidés dans un compte unique du Trésor (tableaux 21.1). Le Trésor dispose à l'effet de la centralisation des soldes d'une application informatique, la T24, lui donnant accès direct à la situation de ses comptes à la BCRG.

Mais il n'y a pas de nivellement des soldes de ses comptes sur le Compte Unique du Trésor à la BCRG qui a été adopté en 2014, mais n'est pas encore opérationnel (encadré 21.1). Aucune pratique de nivellement à zéro des comptes dédiés à l'encaissement des recettes n'est effectué, et les flux de recettes à chaque période ne sont pas retracés quotidiennement. De façon similaire, les comptes de dépenses ne retracent que les sorties et ceci cumulativement, sans que les flux à chaque période soient retracés. Pour disposer de ces flux d'entrée et de sortie, le Trésor recourt à la BCRG, chaque mois.

Tableau 21.1. : Situation des soldes au 31 décembre 2017 des principaux comptes du Trésor à la BCRG (GNF)

N° Compte	INTITULE	SOLDE AU 31/12/2017	
		Débit	Crédit
2011000134	AGENCE COMPTABLE CENTRALE DU TRESOR	10.296.433.314.274	
2011000135	PAYEUR CENTRAL DU TRESOR	21.932.130.290.939	
2011000136	RECEVEUR CENTRAL DU TRESOR		616.618.847.363
2011000140	RECEVEUR SPECIAL DES IMPOTS		11.250.619.954.409
2011000141	RECEVEUR SPECIAL DES DOUANES		17.181.287.359.483
2011000148	PGT/DEPOTS SERVICES PUBLICS		379.165.922.598
2011000153	BONS DU TRESOR		1.080.837.974.678
2011000158	REMBOURSEMENT DES CREDITS DE TVA		29.260.637.050
2011000146	FONDS SPECIAUX INVESTISSEMENTS		62.884.447.913
2021000144	TRESORERIE PPLE PR (CONAKRY)		665.158.789
2021000138	TRESORERIE REGIONALE DE KINDIA		329.575.675
2021000097	TRESORERIE REGIONALE DE KANKAN		228.203.211
2021000113	TRESORERIE REGIONALE DE LABE		453.636.319
2021000122	TRESORERIE REGIONALE DE BOKE		212.155.617
2021000128	TRESORERIE REGIONALE DE N'ZEREKORE		237.573.498
2021000135	TRESORERIE REGIONALE MAMOU		4.708.832.814
2021000141	TRESORERIE REGIONALE DE FARANAH		1.211.369.308
TOTAL		32.228.563.605.213	30.608.721.648.725

Encadré 3 : Le CUT en Guinée : Une réforme non maîtrisée.

I. Institution du compte unique du Trésor et champ d'application : La mise en place progressive du compte unique du trésor a été engagée sur la base d'une convention de gestion de compte conclue entre le Trésor et la BCRG en 2013. Le périmètre du CUT comprend dans une première étape les comptes bancaires du Trésor et les comptes des correspondants du Trésor.

II. Structure du compte unique du Trésor : Elle comprend i) Le compte courant central du Trésor qui consolide la trésorerie de l'État, ii) Les comptes de recettes : compte du receveur spécial des impôts (RSI), le compte du receveur spécial des Douanes (RSD), le compte du receveur central du Trésor (RCT), y compris les recettes du cadastre iii) Le compte PGT, iv) Le compte courant centralisateur des disponibilités des correspondants du Trésor et v) Les comptes courants des postes comptables en région à la BCRG ou auprès de ses représentations : comptes bancaires Trésoreries régionales et comptes bancaires Trésorerie préfectorales.

III) Fonctionnement des comptes : D'après le schéma initialement arrêté, la gestion des comptes bancaires du Trésor repose sur un mécanisme de nivellement quotidien sur le compte central du Trésor des soldes des comptes bancaires publics. Le compte PGT est nivelé quotidiennement sur le compte courant central du Trésor. Les comptes des postes comptables en région sont, à compter du 1^{er} Janvier 2015, nivelés sur le compte central du Trésor. Corrélativement, ils sont dotés sur la base du plan de trésorerie et des délégations de crédit.

IV. Titrisation de la dette du Trésor sur les livres de la BCRG : Préalablement à l'adoption de la convention de gestion du CUT, le solde débiteur cumulé dégagé fit l'objet d'une convention de titrisation de la dette du Trésor public sur les livres de la BCRG.

V. Communication et suivi des informations : La BCRG s'est engagée à i) permettre un suivi en temps réel par le Trésor des soldes du compte courant central et ses sous-comptes, ii) communiquer quotidiennement au Trésor le solde du compte courant central et ses sous-comptes iii) Communiquer mensuellement aux comptables publics accrédités, les relevés des comptes sur lesquels ils ont le contrôle et à l'Agent Comptable Central du Trésor les relevés du CUT.

A ce jour la mise en place du CUT n'est pas effective. Il y a bien une centralisation des soldes effectuée par la DNTCP mais en l'absence de nivellement sur le Compte Unique du Trésor à la BCRG qui n'est pas encore opérationnel. L'ACCT centralise quotidiennement les soldes des comptes du Trésor : ACCT, PGT, RSI, RSD et RCT. Le Trésor dispose à cet effet d'une connexion sur l'application informatique de la BCRG, « la T24 », lui donnant accès direct à la situation de ses comptes à la BCRG. Mais il n'y a pas encore de consolidation au niveau du CUT à la BCRG.

Source : Mission

21.2 Prévisions de trésorerie et suivi

Période de référence : exercice 2017

227. La composante 21.2 évalue à quel point les engagements et les flux de trésorerie des unités budgétaires font l'objet de prévisions et d'un suivi par le ministère des Finances.

228. L'organisation de la DNTCP précise les attributions en matière d'élaboration et de suivi du plan de trésorerie. La Division des affaires monétaires et financières tel que prévue par l'arrêté n°2011/6868/MEF/CAB du 29 novembre 2011 portant attributions et organisation de la DNTCP, est chargée de participer à la conception de la politique de gestion de la trésorerie publique. Sa section « Ressources de trésorerie », est chargée d'établir périodiquement un plan prévisionnel de trésorerie de l'État et d'en assurer le suivi.

229. Le cadre institutionnel de la gestion de trésorerie est fixé par l'arrêté n°0932/PM/SGG/2010 du 13 avril 2010 portant création, attributions et composition du Comité de trésorerie. Il est chargé d'examiner et de valider les plans de trésorerie prévisionnels élaborés par la cellule technique d'appui créée à cet effet, d'orienter les travaux de cette cellule et d'apprécier les propositions d'ajustements. Le Comité de trésorerie est présidé par le Premier ministre et comprend le ministre des finances, vice-président, le ministre des mines, le secrétaire général à la Présidence, le Gouverneur de la banque centrale et le directeur national du Trésor. Il se réunit une fois par mois pour examiner et valider le plan de trésorerie préparé par la cellule technique d'appui.

230. La Cellule technique d'appui au comité de trésorerie est chargée d'élaborer les plans de trésorerie prévisionnels annuels, trimestriels et mensuels de l'État. Elle est régie par l'arrêté n°2017/060/MEF/SGG du 19 janvier 2017. Présidée par le Conseiller principal du ministre des finances, elle est composée du conseiller du Premier ministre, vice-président, du directeur du Trésor, rapporteur, du directeur de la politique monétaire et du crédit à la BCRG, des directeurs nationaux chargés respectivement du Budget, de la dette, des régies financières, du contrôle financier et des investissements. Elle est chargée du suivi de l'exécution des plans de trésorerie, l'analyse de leurs résultats et les justifications des éventuels écarts entre les prévisions et les réalisations. Des réunions hebdomadaires de la Cellule technique d'appui au comité de trésorerie sont consacrées à l'examen des données de l'exécution des plans de trésorerie et la proposition au Comité des mesures d'amélioration de la gestion de trésorerie.

231. Cependant, la qualité du plan prévisionnel de trésorerie est affectée par l'insuffisante maîtrise des dépenses. Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées par le Trésor pour l'exercice budgétaire et déclinées par mois. Des réunions hebdomadaires permettent de renseigner les réalisations. Mais des difficultés existent pour actualiser les dépenses qui sont moins maîtrisées que les recettes à cause des dépenses dont la prévision est aléatoire, notamment les dépenses selon la procédure d'autorisation de paiements et les dépenses imprévues. Les actualisations sont partielles et limitées au mois suivant. De ce fait, le caractère prévisionnel du plan se trouve limité et le plan de trésorerie est davantage un plan de réalisation

que de projections soumises au processus d'actualisation et de suivi. A titre d'information, la procédure d'AP se déroule de la manière suivante : (i) L'ordonnateur principal adresse au ministre chargé des finances, une demande d'autorisation de paiement sur les dotations au titre des fonds spéciaux et des actions de souveraineté. Une autorisation de paiement approuvée doit mentionner l'objet et le montant de la dépense ; et (ii) A réception, la PGT opère les contrôles usuels et établit un titre de paiement provisoire transmis à la BCRG pour règlement. La BCRG, après règlement, transmet à la PGT l'avis de débit. Au vu de cet avis, la PGT sollicite le DAF pour l'établissement d'un mandat de régularisation.

21.3 Informations sur les plafonds d'engagement

Période de référence : exercice 2017

232. La composante 21.3 évalue la fiabilité des informations communiquées aux unités budgétaires en cours d'exercice au sujet des plafonds d'engagement pour des périodes données.

233. Les modalités de régulation des dépenses ont été améliorées. La régulation était adossée avant mi-2017 à un système de quotas ou lettres plafonds, pris en charge par le système d'information. Ces pratiques antérieures à mi-2017 permettaient de fournir aux unités budgétaires des informations fiables sur les plafonds trimestriels d'engagement au moins un mois à l'avance avec une implication insuffisante de toutes les parties concernées. Depuis, un Comité d'engagement a été mis en place en juin 2017 examine et valide des plans trimestriels d'engagement prévisionnels sectoriels proposés par les chefs de division des affaires financières (DAF) à partir des expressions de besoins des services opérationnels. A travers l'élaboration d'un plan trimestriel d'engagement prévisionnel, les unités budgétaires disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement. Le plan trimestriel d'engagement s'appuie sur le plan de trésorerie.

234. Toutefois, la préparation, la validation et l'approbation du plan d'engagement ont été relativement tardives au cours du deuxième semestre 2017, première période d'application. Les plafonds d'engagement sont déterminés trimestriellement et par grandes masses, au plus tard le 20 du mois précédant chaque trimestre, le visa du contrôle financier est exigé au plus tard le 24 du mois et le plan d'engagement fait l'objet d'un arrêté du ministre du Budget à la fin du mois précédant le trimestre, objet du plan d'engagement.

235. Les ministères disposent d'informations régulières sur leurs plafonds d'engagement mais la visibilité n'est pas optimale. La loi de finances rectificative peut également modifier les autorisations issues de la loi de finances initiale ce qui donne lieu, en cours d'année, à des ajustements plus ou moins significatifs par rapport à la programmation initiale des ministères sectoriels.

21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice

Période de référence : exercice 2017

236. La composante 21.4 évalue la fréquence et la transparence des ajustements apportés aux affectations budgétaires.

237. Le régime des transferts et virements est régi par la LORF de 2012. En application de l'article 30 de la LORF des transferts et des virements de crédits peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition des crédits du budget général. Le montant annuel cumulé des virements et transferts ne peut dépasser dix pour cent (10%).

- **Des transferts** peuvent modifier entre ministères ou au sein d'un ministère entre directions et services ou programmes, l'attribution des crédits sans en changer la nature, ni l'objet. Les transferts entre ministères sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé et après consultation des commissions compétentes de l'Assemblée Nationale. Les transferts entre directions et services à l'intérieur d'un même ministère sont autorisés par arrêté interministériel du Ministre intéressé et du Ministre chargé des finances.
- **Des virements** de crédits peuvent modifier la nature et l'objet des crédits. Les virements entre titres budgétaires sont autorisés par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé et après consultation des commissions compétentes de l'Assemblée Nationale. Les virements entre chapitres budgétaires sont autorisés par arrêté interministériel du Ministre intéressé et du Ministre chargé des finances.

238. De nombreux ajustements budgétaires sont effectués en cours d'exercice. Au cours du 3^{ème} trimestre 2017, un collectif budgétaire a été adopté rectifiant les crédits de la LFI et ratifiant les mouvements de crédits intervenus depuis janvier 2017. De nombreux actes de virements et transferts ont été réalisés, correspondant à un montant net de 815, 47 milliards GNF par rapport à des crédits prévus en loi de finances initiale de 15 238 milliards de GNF, soit 5,3 % des crédits.

PI-22 : Arriérés de dépenses

239. Cet indicateur mesure l'existence et l'importance du stock d'arriérés et, s'il s'agit d'un problème systémique, dans quelle mesure il est corrigé et maîtrisé. Il comprend deux composantes et applique la méthode M1 pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

	Note	Justification de la notation
PI-22 : Arriérés de dépenses	D+	Méthode de notation M1

22.1. Stock d'arriérés de dépenses	B	Il n'existe pas dans le cadre normatif guinéen de définition précise des arriérés de dépenses. Sur la base des données communiquées, le stock d'arriérés n'a pas dépassé 6 % du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos.
22.2. Suivi des arriérés de dépenses	D	Des données sont produites sur les différents restes à payer, mais elles n'isolent pas spécifiquement les arriérés, eu égard à l'absence de définition dans le cadre juridique. Par ailleurs, l'exhaustivité des informations n'est pas garantie.

22.1. Stock d'arriérés de dépenses

Période de référence : exercices 2015, 2016, 2017.

240. Cette composante évalue l'existence d'un stock d'arriérés et son importance. De préférence, le stock doit être identifié en fin d'exercice et comparé au total des dépenses pour l'exercice considéré. L'évaluation doit commenter toute évolution récente du stock pendant la période considérée. L'exposé concernant cette composante doit mentionner tout stock d'arriérés important dont l'existence est connue des unités de l'administration centrale, hors administration budgétaire centrale, de même que tout stock important de remboursements en retard au titre de la TVA et les retards de paiement majeurs en rapport avec ces obligations, même si aucune n'apparaît dans le stock à évaluer aux fins de notation.

241. Le cadre normatif guinéen ne définit pas précisément les arriérés de dépenses. Seule une disposition du code des marchés²³ précise que l'autorité contractante est tenue de procéder au paiement des acomptes et du solde dans un délai qui ne peut dépasser trente jours calendaires. En outre, un projet de circulaire, en voie de publication, vise à définir précisément les arriérés.

242. En l'absence de réglementation locale précise sur les arriérés, la mission d'évaluation a retenu la pratique largement acceptée localement qui correspond à la définition de la directive TOFE²⁴ de l'UEMOA couvrant les pays comparables, et une équipe regroupant des directions concernées a été instituée pour les évaluer (encadré 4). Selon cette directive, les restes à payer sont constitués de toutes les liquidations non réglées. Ils comprennent les fonds en route et les arriérés de paiement. Les fonds en route sont constitués de toutes les liquidations non réglées de moins de trois mois. Les arriérés sont constitués de toutes les liquidations non réglées au-delà de trois mois. La détermination des arriérés de dépenses sur les trois exercices de la période de référence a nécessité de constituer une équipe

²³ Cf. article 116 du décret / 2012 / 128 du 3 décembre 2012 portant code des marchés publics et délégations de service public.

²⁴ Cf. article 23 de la directive n°10 / 2009 / CM / UEMOA du 26 juin 2009 portant TOFE au sein de l'UEMOA.

regroupant les principales directions concernées qui a bénéficié de l'appui de la mission pour clarifier la méthodologie à utiliser.

Encadré 4 : La méthodologie utilisée pour la détermination des arriérés de dépenses

En République de Guinée, faute de définition précise dans le cadre normatif, aucun état de restitution budgétaire et / ou comptable ne fait apparaître de manière claire le solde d'arriérés de dépenses à la clôture de l'exercice. Seul le montant des restes à payer de l'exercice et sur exercices antérieurs est disponible.

Dans le cadre de l'évaluation, une équipe a été constituée, associant des représentants de la DNCF, de la DNB, de la DNTCP, de la DNI, de la DND/APD et de la DNSI.

La mission d'évaluation a précisé les modalités de détermination des arriérés de dépenses, conformément à la définition retenue conjointement avec les autorités qui correspond à la pratique largement acceptée localement. Ainsi, les arriérés sont constitués de toutes les liquidations non réglées au-delà de trois mois. S'agissant des dépenses s'exécutant en procédure dérogatoire (engagement, paiement, liquidation et ordonnancement de régularisation), il convient de prendre comme point de départ la date d'engagement, la liquidation intervenant post-paiement, au titre de la régularisation.

- S'agissant de l'exercice 2015, les autorités guinéennes avaient procédé à un dégagement, en fin d'exercice, de l'ensemble des restes à payer. L'exercice a donc consisté à retraiter ces dégagements, en distinguant, par rapport à leur date de liquidation (ou engagement le cas échéant), les fonds en route et les arriérés.
- Concernant les exercices 2016 et 2017, où il n'y a pas eu de dégagements, l'exercice a également consisté à retraiter les restes à payer par rapport à leur liquidation, ou engagement, mais en prenant également en compte la période complémentaire comptable, jusqu'au 31 janvier N+1. Par ailleurs, en accord entre les autorités et la mission d'évaluation, ont été volontairement exclus les subventions, délégations de crédits et certaines dépenses de carburant dont le service fait n'est pas attesté.

Les données communiquées ont ensuite été analysées et rapprochées par la mission d'évaluation. Afin d'être comparables, ces données ont été rapportées aux totaux des dépenses des exercices présentés dans les lois de finances initiales, hors subventions et transferts, investissements sur financements extérieurs et investissements financiers et transferts en capital.

Source : Mission.

243. Sur la base de ces données communiquées, le stock d'arriérés n'a pas dépassé 6% du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos, mais ce niveau semble peu fiable (tableau 22.1). Aucune analyse détaillée de l'évolution du stock d'arriérés des dépenses n'a pu être menée. Aucun audit récent sur les arriérés intérieurs n'est disponible. Dans ce contexte, le volume significatif d'arriérés résultant des travaux effectués, est le signe de divers problèmes, dont un contrôle insuffisant des engagements, des contraintes de trésorerie, une sous-estimation des marchés et contrats, une sous-budgétisation de certains postes et un manque d'information. Lorsque les arriérés sont constitués et s'accumulent, les obligations non autorisées ou excessives qu'ils engendrent sont susceptibles d'obérer les budgets futurs. Ils peuvent encore être le signe que les ressources ne sont pas mises à disposition en temps voulu pour permettre de s'acquitter des obligations. Pour autant, les autorités guinéennes procèdent régulièrement à une titrisation de ces arriérés de dépenses. Ce constat illustre le nécessaire

renforcement du pilotage et du suivi des arriérés de dépenses par le DNDAPD, en procédant notamment à des rapprochements entre les différentes données disponibles. Enfin, la mission a pu déterminer un montant indicatif du stock d'arriérés de remboursement de crédits de TVA sur la période²⁵, qui, s'il n'est pas pris dans la détermination du stock d'arriérés de dépenses, reste toutefois significatif.

Tableau 22.1 : Stock d'arriérés de dépenses entre 2015 et 2017 (en GNF et en %)

Exercices		Arriérés de dépenses sur mandats (1)	Total des dépenses de l'exercice en LFI (hors subventions et transferts, investissements sur financements extérieurs et investissements financiers et transferts en capital) (2)	Ratio Arriérés de dépenses sur mandats (3=1/2)
2015	Total arriérés	326 659 839 426	9 908 419 058 000	3,30%
2016	Total arriérés sur mandats	219 797 754 118	9 984 239 679 000	2,20%
	dont arriérés sur mandats en procédure normale	173 637 092 366		
	dont arriérés sur mandats en procédure dérogatoires	46 160 661 752		
2017	Total arriérés	422 647 737 628	10 296 824 458 000	4,10%
	dont arriérés sur mandats en procédure normale	212 439 768 209		

²⁵ Ce stock estimatif d'arriérés de remboursement de crédits de TVA s'élève à 379 398 575 337 GNF pour l'exercice 2015, 456 770 453 618 GNF et pour l'exercice 2016 et 742 072 226 109 GNF pour l'exercice 2017.

	dont arriérés sur mandats en procédure dérogatoires	210 207 969 419		
--	-----------------------------------------------------------------	-----------------	--	--

Source : Mission et Autorités guinéennes (DNSI, la DNI et la DNTCP).

22.2. Suivi des arriérés de dépenses

Période de référence : mars 2018.

244. Cette composante évalue le degré d'identification et de contrôle des arriérés. Elle s'intéresse plus particulièrement aux types d'arriérés qui font l'objet d'un suivi ainsi qu'à la fréquence et à la rapidité de production de l'information.

245. Des données sont produites sur les différents restes à payer, mais elles n'isolent pas spécifiquement les arriérés, eu égard à l'absence de définition dans le cadre juridique. Au moment de l'évaluation, diverses données sur le stock et la composition des restes à payer sont produites. Au-delà des données produites, à la demande, par la DNCF, la DNTCP, la DNI et la DNSI, la DND/APD établit des rapports trimestriels sur la base des informations consolidées. Ces rapports mentionnent le stock et la composition des restes à payer, mais ils n'isolent pas spécifiquement les arriérés, compte tenu de l'absence de définition dans le cadre normatif et la mesure de l'ancienneté des opérations ne concerne que la dette.

246. Par ailleurs, l'exhaustivité des informations n'est pas garantie. La DND/APD a vocation à devenir le point focal du suivi des arriérés. A cet égard, un comité d'apurement de la dette intérieure a été créé et un audit de ces arriérés est en cours, avec l'appui des PTF, et doit se poursuivre.

PI-23 : Contrôle des états de paie

247. Cet indicateur traite uniquement des salaires des fonctionnaires, et plus particulièrement des modalités de gestion des états de paie, du traitement des changements et de la correspondance avec la gestion des dossiers du personnel. L'indicateur comprend quatre composantes.

	Note	Justification de la notation
PI-23 : Contrôle des états de paie	D+	Méthode de notation M1
23.1 Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	C	Le rapprochement des états de paie et des dossiers de personnel est effectué périodiquement, au minimum tous les six mois. Avant d'être autorisés, les recrutements et

23.2 Gestion des modifications apportées aux états de paie	B	<p>les promotions de personnel sont vérifiées par référence au budget approuvé.</p> <p>Les dossiers de personnel et les états de paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et peuvent nécessiter <i>quelques</i> ajustements rétroactifs.</p>
23.3 Contrôle interne des états de paie	C	Des contrôles suffisants ont été mis en place pour assurer l'intégrité des données de paie les plus importantes.
23.4 Audit des états de paie	D	Absence d'audit des états de paie au cours des trois derniers exercices.

23.1 Intégration des états de paie et des dossiers du personnel

Période de référence : mars 2018.

248. La composante 23.1 évalue le degré d'intégration des données sur le personnel, les états de paie et le budget. Les états de paie sont établis d'après une base de données du personnel qui dresse la liste des agents à rémunérer à chaque période.

249. La gestion des données du personnel de l'État est de la compétence du ministère de la Fonction Publique (FP), chargé de la gestion administrative et habilité à apporter les modifications au fichier du personnel. Les modifications du fichier tenu par la FP sont effectuées sur la base des actes administratifs du personnel de l'État. Des divisions des ressources humaines (DRH), placées auprès des ministères, assurent la coordination avec la FP au titre de la gestion administrative du personnel de leur département.

250. La gestion des états de paie est de la compétence du ministère du Budget. Les états de paie sont établis par la division Solde relevant de la DNB sur la base du fichier, géré par la fonction publique. A cet effet, le pays dispose d'une application basée à la BNSI qui permet le chargement, après analyse, des données du fichier de la gestion administrative, transmis par la Fonction publique, en vue de la production des états de la paie.

251. L'intégration des données sur le personnel et les états de paie ne sont pas encore réalisés. La base de données du personnel et les états de paie ne sont pas directement rattachés. De ce fait, toute modification apportée à la base de données sur le personnel qui affecte le statut salarial d'un employé ne se traduit pas par une modification correspondante et automatique des

états de paie. Le rapprochement des états de paie et des dossiers de personnel est effectué au minimum tous les six mois.

252. La situation actualisée du personnel de l'État est transmise mensuellement par la FP à la DNB, division Solde, appuyée des justificatifs des modifications. Le recrutement et les promotions sont vérifiés par la division Solde par référence aux crédits budgétaires approuvés. La division Solde peut procéder à des rectifications dans le cadre de ce contrôle, mais il n'y a pas de procédure contradictoire formalisée qui régit ce processus.

253. Le système de vérification est affaibli par l'absence de tableau d'effectifs ou de plafonds d'autorisation d'emploi rémunéré par l'État, adossés aux crédits ouverts tel que prévu par la LORF. Conformément à l'article 25 de la LORF, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel doivent être assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. Le nombre et la répartition des emplois autorisés par ministère ne peuvent être modifiés que par une loi de finances.

254. L'amélioration de la gestion des dépenses salariales, engagée en 2014, comportait la mise en place d'un fichier unifié qui réalise l'intégration des états de paie et des dossiers du personnel. Cette réforme avait fait partie des objectifs de l'opération de recensement et d'identification biométrique du personnel effectuée en 2014, axée sur le recensement, l'apurement et l'intégration du fichier de gestion administrative de la FP et le fichier Solde. Toutefois, la constitution d'un fichier unifié pour la gestion administrative et salariale (FUGAS) n'a pas abouti.

23.2 Gestion des modifications apportées aux états de paie

Période de référence : mars 2018.

255. La composante 23.2 détermine la rapidité avec laquelle les modifications sont apportées aux données sur le personnel et aux états de paie. Les prises en compte sont effectuées selon une fréquence attachée à chaque type de situation.

256. Les modifications apportées aux dossiers de personnel sont réalisées par les gestionnaires administratifs (DRH) au plus tard tous les trimestres. La division Solde prend par la suite en compte dans les états de paie du mois qui suit, après contrôle et validation. Il n'existe cependant pas de mise à jour systématique.

257. Les dossiers du personnel et les états de paie peuvent nécessiter quelques ajustements rétroactifs. L'ajustement rétroactif s'entend de toute modification des états de paie consécutive à la régularisation de la rémunération du salarié à la suite de modifications de statut ou de la grille des salaires et de manière générale de tout changement de situation du salarié qui

requière une rémunération supplémentaire. Tout retard dans la modification des états de paie générera des arriérés de paiement au titre des salaires.

258. Des ajustements rétroactifs ont concerné notamment les salaires du personnel militaire à fin septembre 2017 (tableau 23.2). Sur la base des données disponibles à la date de l'évaluation les prévisions de solde militaire s'élevaient à fin septembre 2017 à 413, 84 milliards GNF et les engagements et paiements ont été effectués à hauteur de 510,60 milliards GNF soit un ajustement de 23,5%.

Tableau 23.2. Masse salariale en prévision et en exécution au 30/9/2017.

Catégorie de personnel	Prévisions	Engagements	Paiements	Eng/Prev.	Paiements/Eng	Observations
	(1)	(2)	(3)	En %	En %	
Fonctionnaires et contractuels permanents	1683.44	1659.09	1654.45	99	99.72	Informations sur les délais de mise à jour non disponibles
Personnel militaire	413.84	510.60	510.60	123	100.00	Dépassements suite à augmentation rémunération
Personnel des Ambassades	42.19	45.07	31.72	107	70.38	Constitution d'arriérés

Source : Rapport d'exécution du budget à fin septembre 2017.

23.3 Contrôle interne des états de paie

Période de référence : mars 2018

259. La composante 23.3 évalue les contrôles effectués en cas de modifications apportées aux données sur le personnel et aux états de paie.

260. Le fichier de paie fait l'objet d'un contrôle régulier par la division Solde chaque mois. La division solde procède au contrôle des données de la paie du mois qui porte sur les situations modifiées traitées et les actes et pièces justificatives y afférents.

261. Le système de contrôle interne associe les différents acteurs du processus mais la qualité des contrôles est affectée par la faible coordination entre les différents intervenants. La fonction publique gère les dossiers administratifs avec l'appui des DRH des ministères. Mais les rejets effectués par la division Solde relatifs aux modifications opérées par la fonction publique par rapport aux données du mois précédent ne font pas l'objet d'une procédure contradictoire entre les deux parties. L'intervention du contrôle financier au niveau

des départements ministériels sur les actes modificatifs n'est pas systématique et celui assuré au niveau central se réduit à une simple validation.

262. Les cadres organiques en vigueur dans les différentes administrations n'ont pas été actualisés. Dans leur état actuel, ils ne sont plus utilisés à des fins de contrôles et de maîtrise de la masse salariale.

23.4 Audit des états de paie

Période de référence : exercices 2015, 2016, 2017

263. La composante 23.4 évalue le degré d'intégrité des états de paie.

264. Aucun audit des états de paie n'a été réalisé au cours des trois derniers exercices. La solde n'a pas fait l'objet d'audit partiel des états de paie ou d'enquêtes auprès du personnel ayant donné lieu à des rapports au cours des trois derniers exercices clos. Le dernier audit remonte au recensement biométrique réalisé en 2014.

PI-24 : Gestion de la passation des marchés

265. Cet indicateur examine les principaux aspects de la gestion de la passation des marchés. Il évalue plus particulièrement la transparence des dispositions ainsi que l'importance accordée (1) au caractère ouvert et concurrentiel des procédures ; (2) au suivi des résultats des marchés attribués et ; (3) à l'accès aux voies de recours et de réparation. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M2 pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

	Note	Justification de la notation
PI-24 : Gestion de la passation des marchés	B	Méthode de notation M2
<i>24.1. Suivi de la passation des marchés</i>	B	Les marchés donnent lieu à la constitution d'une base de données qui inclue notamment des informations sur les acquisitions, la valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels les marchés sont attribués. Les données sont exactes et complètes pour la plupart des méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux, mais n'intègrent pas les demandes de cotation.
<i>24.2. Méthodes de passation des marchés</i>	A	La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant l'exercice 2017 représente plus de 80 % de la valeur totale des marchés.
<i>24.3. Accès du public aux informations sur la</i>	C	Au moins trois des principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs, représentant la moitié des marchés, sont complets, fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.

<i>passation des marchés</i>		
<i>24.4. Règlement des litiges en matière de passation des marchés</i>	B	Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés satisfait au premier critère et à trois des cinq autres critères.

24.1. Suivi de la passation des marchés

Période de référence : exercice 2017.

266. Cette composante évalue dans quelle mesure des dispositions prudentes de contrôle et de notification ont été établies, au sein de l'administration centrale, afin de garantir l'utilisation optimale des ressources et de promouvoir le bon et régulier emploi des deniers publics.

267. Les marchés donnent lieu à la constitution d'une base de données exacte et complète pour la plupart des méthodes de passation de marchés (tableau 24.2). Cette base de données, gérée par la direction nationale des marchés publics (DNMP), inclue notamment des informations sur les acquisitions, la valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels les marchés sont attribués. Les données sont exactes et complètes pour la plupart des méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux, car elles n'intègrent pas les demandes de cotation. L'administration et contrôle des grands projets et des marchés publics (ACGPMP) réalise toutefois, semestriellement, un contrôle *a posteriori* sur ces demandes de cotation, mais les données récoltées, de fiabilité peu assurée, ne sont pas intégrées dans la base de données de la DNMP.

268. L'exactitude et l'exhaustivité de l'information est constatée par la DNMP, mais n'a pas été évaluée par l'audit. Les marchés font l'objet d'une immatriculation par la DNMP et d'une intégration dans la base de données. Pour autant, ni l'IGF, ni la Cour des comptes, n'ont procédé à l'audit du caractère exact et exhaustif de la base de données durant la période de référence.

24.2. Méthodes de passation des marchés

Période de référence : exercice 2017.

269. Cette composante analyse la part de la valeur totale des marchés attribués, avec ou sans mise en concurrence. Un bon système de passation de marchés suppose d'appliquer des méthodes de mise en concurrence, sauf pour les marchés de faible valeur situés en deçà d'un seuil approprié et prédéfini, y compris les situations où la réglementation interdit le recours à d'autres méthodes et celles où les dispositions autorisant d'autres méthodes sont rarement appliquées.

270. Selon les dispositions du code des marchés publics, l'appel d'offres ouvert est la règle, et des exceptions sont prévues. Le code²⁶ précise que les marchés peuvent exceptionnellement être attribués selon la procédure de gré à gré ou par entente directe. La loi²⁷ précise les conditions permettant de recourir à la procédure d'entente directe. Ces procédures exceptionnelles doivent être préalablement autorisées par le ministre chargé des finances, après justification par l'autorité contractante et avis motivé de l'ACGPMP²⁸. L'ACGPMP et la DNMP doivent veiller à ce que, sur chaque année budgétaire, le montant additionné des marchés de gré à gré passés par chaque autorité contractante ne dépasse pas dix (10) pourcent du montant total des marchés passés par ladite autorité. Les seuils de passation, de contrôle et de régulation des marchés sont régis par décrets²⁹ et définis par arrêté³⁰ en charge du ministre chargé des finances. La mission n'a toutefois pas été en mesure d'apprécier le seuil, fixé par arrêté, au-delà duquel la concurrence ouverte est appliquée par défaut.

271. En 2017, plus de 80 % de la valeur totale des marchés de l'administration centrale approuvés et immatriculés à la DNMP, hors PPP, ont été soumis à la procédure d'appel d'offres (tableau 24.2). Cette bonne performance s'explique surtout par la très grande proportion des marchés sur financements extérieurs, qui représentent plus de 83 % du volume total des marchés passés en 2017. Les auditeurs externes et internes ne se sont pas prononcés sur l'exhaustivité et l'exactitude des données présentées durant la période de référence. En outre, la mission d'évaluation n'a pas été en mesure d'indiquer le pourcentage de la valeur totale des marchés exécutés en deçà du seuil fixé par arrêté, au-delà duquel la concurrence ouverte est appliquée par défaut. Enfin, les demandes de cotation font l'objet d'une mise en concurrence simplifiée, type trois devis.

Tableau 24.2 : Répartition, en volume et en valeur, des marchés publics par mode de passation en 2017 (en nombre et en GNF)

Mode de passation	Nombre	%	Valeur	%
Appel d'offres	310	78	19642750310533	82
Gré à gré	51	13	766193834227	3
Consultation restreinte	35	9	3526584707273	15
Total (Base de données de la DNMP) 1/	396	100	23935528852033	100

²⁶ Cf. article 18 du décret / 2012 / 128 du 3 décembre 2012 précité.

²⁷ Cf. article 11 de la loi / 2012 / 020 du 11 octobre 2012 fixant les règles régissant la passation, le contrôle et la régulation des marchés publics et délégations de service public.

²⁸ Cf. article 38 du décret / 2012 / 128 du 3 décembre 2012 précité.

²⁹ Cf. décret / 2014 / 168 du 22 juillet 2014 énonçant les dispositions générales régissant les seuils de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics.

³⁰ Cf. arrêté / 2016 / 6251 du 12 octobre 2016 portant relèvement des seuils de contrôle *a priori* et *a posteriori* des procédures de passation des marchés publics et délégations de service public.

Demande de cotation (hors Base de données) 2/	154	..	13008696986	...
Total (1) + (2)	550	..	23948537549019	...
Part relative de la valeur des marchés de la base des données		100
<i>Pour mémoire</i>				
Appel d'offre et demande de cotation	464	..	27180371258533	82

2/estimations

Source : Mission d'après les données communiquées par la DNMP.

272. Les données analysées n'intègrent pas les cinq contrats de PPP exécutés en 2017.

Ces contrats relèvent juridiquement du code des marchés publics et délégations de service public. Ils ont tous fait l'objet d'une autorisation préalable afin d'être attribués selon la procédure de gré à gré ou par entente directe. Ces contrats de partenariat, dont le montant cumulé s'élève à 9 127 793 388 400 GNF, n'ont pas été pris en compte dans le calcul, compte tenu du fait qu'ils relèvent d'une société publique, hors champ d'application de l'évaluation de l'indicateur. Toutefois, la mission n'a pas été en mesure d'analyser ces différents contrats afin d'identifier clairement le rôle et la responsabilité contractuelle du ministère de l'énergie et de l'hydraulique et du ministère de l'économie et des finances.

24.3. Accès du public aux informations sur la passation des marchés

Période de référence : exercice 2017.

273. Cette composante examine le degré d'accès du public à une information complète, fiable et à jour sur la passation des marchés. A cet égard, les principales informations à fournir au public ayant été évaluées ont trait : (1) au cadre juridique et réglementaire régissant la passation des marchés ; (2) aux plans de passation des marchés publics ; (3) aux opportunités de soumission ; (4) aux marchés attribués, avec leur objet, le fournisseur et la valeur ; (5) aux informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés et ; (6) aux statistiques annuelles de passation des marchés.

274. Au moins trois des principaux éléments d'information (1, 3 et 4) représentant la majorité des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu. Le caractère complet et fiable de l'information est assuré conjointement par la DNMP, l'ACGPMP, l'ARMP et le ministère de l'économie et des finances. Pour autant, les auditeurs externes et internes ne se sont pas prononcés sur l'exhaustivité et l'exactitude des données présentées durant la période de référence. En outre, la mission relève que l'information n'est pas disponible sur un site Internet officiel unique. De manière plus détaillée :

- **1) Le cadre juridique et réglementaire régissant la passation des marchés remplit les critères d'évaluation.** Les textes réglementaires régissant les principaux aspects de la passation des marchés sont publiés sur les sites Internet de l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP)³¹ et du ministère de l'économie et des finances³².
- **2) Les plans de passation des marchés publics ne remplissent que partiellement aux critères d'évaluation.** En 2017, les plans de passation des autorités contractantes n'ont pas été produits de manière exhaustive. Les plans reçus par l'ARMP, concernant la plupart des marchés, ont été mis en ligne sur le site Internet de l'autorité. En outre, quelques plans de passation sont également publiés sur le site du ministère de l'économie et des finances.
- **3) Les opportunités de soumission remplissent les critères d'évaluation.** Conformément aux prescriptions du code des marchés publics, ces opportunités, complètes et fiables : (1) sont publiées dans divers journaux d'annonces légales ; (2) font l'objet d'un affichage et ; (3) sont publiées sur les sites Internet de l'ARMP, du ministère de l'économie et des finances ainsi que sur certains sites des autorités contractantes.
- **4) Les attributions de marchés remplissent également les critères d'évaluation.** Suivant le parallélisme des formes, et conformément aux prescriptions du code des marchés publics, les avis d'attributions précisant l'objet, le fournisseur et la valeur du marché sont mis à la disposition du public selon les mêmes modalités de publication que les opportunités de soumission.
- **5) Les informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés ne remplissent que partiellement les critères d'évaluation.** Le site de l'ARMP présente sommairement les mécanismes prévus dans le code des marchés publics, mais l'information ne peut être considérée comme complète et mise efficacement à la disposition du public. Par ailleurs, un formulaire de plainte et dénonciation est accessible sur le site du ministère de l'économie et des finances.
- **6) Les statistiques annuelles de passation des marchés ne remplissent pas les critères d'évaluation.** Les statistiques sont produites régulièrement en cours d'année par la DNMP, à l'aide d'un système d'information fiable, sécurisé et permettant de conserver les données exhaustives sur les transactions concernant les marchés. Pour autant, en 2017, elles n'ont pas été mises à la disposition du public, ni sur le site de l'ARMP, ni sur celui du ministère de l'économie et des finances.

24.4. Règlement des litiges en matière de passation des marchés

³¹ Cf. <http://armpguinee.org/index.php/reglementations/textes-reglementaires/decrets>.

³² Cf. <http://www.mef.gov.gn/textes-juridiques/>.

Période de référence : exercice 2017.

275. Cette composante évalue l'existence et l'efficacité d'un mécanisme administratif indépendant d'examen de règlement des litiges. Un bon système de passation des marchés prévoit généralement l'accès des parties concernées à ce type de mécanisme dans le cadre du système de contrôle, en plus de la possibilité de saisine des tribunaux. L'efficacité du système passe par l'enregistrement des plaintes et leur règlement diligent, impartial, transparent et indépendant. A cet effet, l'organe en charge d'examiner les plaintes doit : (1) ne participer à aucun titre à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution ; (2) ne facturer aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressés ; (3) appliquer des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public ; (4) avoir le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés ; (5) rendre des décisions dans les délais spécifiés par la réglementation et ; (6) rendre des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties, sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe.

276. L'ARMP dispose d'un comité de règlement des différends et des sanctions (CRDS), lequel satisfait le premier critère (1) et trois des cinq autres critères (2, 4 et 6) :

- **1) Le CRDS de l'ARMP ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics, ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution.** Cette indépendance est garantie par le décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP³³.
- **2) L'ARMP ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées.** Au titre des frais d'enregistrement³⁴, l'ARMP perçoit un montant forfaitaire de 500 000 GNF pour chaque recours. Ce montant faible, qui vise à maîtriser les recours abusifs, ne constitue toutefois pas un obstacle pour les requérants.
- **3) L'application des procédures de dépôt et de règlement des plaintes sont définies, mais sont insuffisamment mises à la disposition du public.** Comme indiqué *supra*, le site de l'ARMP présente sommairement les mécanismes prévus dans le code des marchés publics, mais l'information ne peut être considérée comme complète et mise efficacement à la disposition du public pour son effectivité.
- **4) Le CRDS de l'ARMP a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés.** Le caractère suspensif de la procédure est stipulé dans le décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP³⁵.
- **5) Selon la société civile, le CRDS rend des décisions dans les délais spécifiés par la réglementation, mais la mission n'a pas été en mesure de le vérifier.** La loi³⁶ régissant la

³³ Cf. article 20 du décret / 2014 / 167 précité.

³⁴ Cf. article 38 du décret / 2014 / 167 précité.

³⁵ Cf. article 22 du décret / 2014 / 167 précité.

³⁶ Cf. article 18 de la loi / 2012 / 020 précitée.

passation, le contrôle et la régulation des marchés publics et délégations de service public dispose que les décisions de l'ARMP soient rendues dans un délai maximum de sept (7) jours ouvrables suivant sa saisine. En 2017, seize (16) litiges ont été instruits et les représentants de la société civile, rencontrés par la mission, ont indiqué que ces délais, jugés ambitieux par l'ARMP, sont respectés. Toutefois, la mission n'a pas été en mesure d'analyser précisément ce point sur la base des documents demandés.

- **6) Le CRDS de l'ARMP rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties.** Le caractère exécutoire des décisions rendues est mentionné dans le décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP³⁷. Il est par ailleurs possible d'intenter un éventuel recours ultérieur, auprès de la chambre administrative de la Cour suprême, autorité supérieure externe.

PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales

277. Cet indicateur mesure l'efficacité du système de contrôle interne des dépenses non salariales. Il concerne les dépenses de biens et services réalisées par l'administration centrale par voie de bons de commande ou de marchés publics. Il couvre cependant les salaires versés à la main d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires. Les contrôles spécifiquement axés sur les salaires des fonctionnaires font l'objet de l'indicateur PI-23. L'indicateur PI-25 comprend trois composantes dont les deux premières (25.1 et 25.2) portent sur l'analyse de la chaîne d'exécution de la dépense.

	Note	Justification de la notation
PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales	C+	Méthode de notation M2
<i>25.1 Séparation des tâches</i>	C	La séparation des tâches est appropriée à toutes les étapes du processus de dépenses mais les responsabilités dans la chaîne de la dépense sont insuffisamment définies.
<i>25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses</i>	C	Les mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais n'offrent qu'une efficacité partielle.
<i>25.3 Respect des règles et procédures de paiement</i>	B	La plupart des paiements sont effectués selon les procédures applicables aux paiements réguliers. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées.

25.1 Séparation des tâches

Période de référence : mars 2018

³⁷ Cf. article 22 du décret / 2014 / 167 précité.

278. La composante 25.1 détermine s'il existe une séparation des tâches, un aspect fondamental du contrôle interne qui vise à empêcher les agents ou groupe d'agents d'être en position de commettre et de dissimuler des erreurs ou des actes frauduleux dans le cadre de leurs fonctions.

279. La chaîne de la dépense publique en Guinée s'inscrit dans le cadre de gestion des finances publiques régi par la nouvelle LORF de 2012 et son décret d'application de 2013. Ce cadre se caractérise par l'application des principes de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public ainsi que la distinction des phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement.

280. Il n'existe pas de manuel d'exécution de la dépense qui décrit de manière conforme à la réglementation actuelle les processus de la dépense et précise les responsabilités des différents acteurs. Un manuel relatif au contrôle financier existe, mais il remonte à 2004. Un projet de manuel d'exécution de la dépense et un manuel du contrôle financier ont été élaborés en 2017 et sont en cours de validation. A travers ces manuels, les autorités visent une meilleure clarification des compétences des différents intervenants.

281. Des faiblesses du contrôle interne persistent du fait de la délimitation imprécise des responsabilités de certains intervenants dans le circuit de la dépense. Elles se caractérisent parfois par des chevauchements d'attribution ou le manque de collaboration entre les acteurs de la chaîne de la dépense. Par exemple, l'ACGPMP cumule la fonction d'octroi de la non objection pour les marchés supérieurs à un seuil préétabli, et la validation des décomptes. En outre, elle détient la responsabilité exclusive dans l'établissement et la validation des procès-verbaux de réception excluant ainsi l'implication responsable, particulièrement de la DNCMM, pour la prise en charge dans le patrimoine de l'État des biens acquis, et des représentants de l'ordonnateur en tant qu'autorité contractante pour la vérification de la commande en vue de la certification du service fait. L'enregistrement et la conservation des actifs sont affectés par ce dispositif. De plus, la participation des services de l'ordonnateur semble passive. Le projet de manuel de procédures d'exécution de la dépense est en instance de validation, ainsi qu'un projet de circulaire rappelant les rôles et responsabilités de tous les intervenants du pool financier en vue d'harmoniser les relations fonctionnelles et hiérarchiques entre eux et avec les ordonnateurs.

25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses

Période de référence: mars 2018

282. La composante 25.2 évalue l'efficacité du contrôle des engagements de dépenses.

283. La fonction de contrôle interne repose principalement sur le contrôleur financier et le comptable public. Le premier intervient au stade de l'engagement et celui de la liquidation de la dépense et le second assure le contrôle des ordonnances de paiement et les pièces

justificatives y afférentes avant toute prise en charge, mise en paiement et règlement. A cet effet, une nomenclature sur les pièces justificatives de la dépense publique a été définie par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de l'économie et des finances, et mise à la disposition de tous les acteurs.

284. La priorité est donnée au contrôle des actes au stade de la naissance de la dépense (engagement et liquidation), et le contrôle de l'ordonnancement est en définitive une résultante des étapes précédentes. Il permet de s'assurer que les obligations de paiement de l'État restent dans les limites des allocations budgétaires autorisées et les disponibilités de trésorerie projetées afin de prévenir la constitution d'arriérés. La bonne articulation de ces contrôles répond à l'objectif de conformité et constitue un facteur d'efficacité et d'efficience de la chaîne de la dépense.

285. Le dispositif de contrôle interne ne permet pas en pratique de garantir totalement la fiabilité de la dépense publique. Le RGGBCP prévoit que des dépenses limitativement énumérées sont exécutées selon la procédure exceptionnelle d'autorisation de paiement. Il s'agit de dépenses sans ordonnancement préalable, exécutées sur autorisation du MEF, pour couvrir les actions de souveraineté et les dépenses sur fonds spéciaux, bien définies en loi de finances. Cette pratique se matérialise par une demande de mise à disposition des fonds adressée au MEF par l'ordonnateur. L'accord du MEF permet au Trésor d'établir une fiche d'autorisation de paiement. Le DAF, sur la base de cette autorisation, procède à l'engagement dans la chaîne de la dépense avant transmission au CF pour visa du bon d'engagement. Il s'agit d'un simple visa formel permettant la prise en charge comptable de la dépense par les services du CF.

286. Les dépenses selon la procédure d'AP doivent faire l'objet de régularisation dans un délai réglementaire de 8 jours sur la base de l'avis de débit émis suite à l'exécution de la mise à disposition des fonds.³⁸ L'avis de débit constitue la pièce justificative remise au DAF par le comptable public permettant au DAF de procéder à l'ordonnancement dans la chaîne de la dépense. Le bon de régularisation est établi par le DAF et transmis au CF pour visa de régularisation. Cette procédure n'est pas respectée tant pour les dépenses éligibles que pour leur régularisation, ce qui nuit tant à la qualité de la dépense qu'à la fiabilité comptable, par l'accumulation des dépenses à régulariser.

287. Le système d'information existant constitue la pièce maîtresse du contrôle interne. Il structure la chaîne de la dépense, en déterminant l'enchaînement d'étapes obligatoires et en traçant les actions successives qui concourent à la réalisation de la dépense. Il contient des éléments de paramétrage, qui servent de base à la mise en œuvre de contrôles embarqués et

³⁸ Cf. Article 25 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité.

bloquants. La liquidation de la dépense et son contrôle sont retracés dans le système, mais les procédures exceptionnelles réduisent l'efficacité du système.

288. Les mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais n'offrent qu'une efficacité partielle. Sous la supervision d'un Comité d'engagement, le plan d'engagement fixe chaque trimestre les plafonds d'engagements par ministères et pour toutes les catégories de dépenses en les limitant aux allocations budgétaires approuvées et aux disponibilités indiquées dans les projections de trésorerie. Toutefois, son efficacité est limitée s'agissant des plafonds d'engagement relatifs aux (1) dépenses exécutées suivant la procédure d'autorisation de paiements et (2) catégories de dépenses qui s'exécutent par la passation des marchés publics, notamment les dépenses d'investissement publics. En effet, les plans de passation des marchés existants sont faiblement alignés avec les plans d'engagements.

289. Des mesures sont en cours visant la restructuration du contrôle financier et la mise en cohérence de son organisation et de ses missions. Cette réforme est en mesure de rétablir le CF dans ses attributions issues du RGGBCP et de clarifier ses responsabilités vis à vis des autres acteurs de la dépense. Elle porte également sur les évolutions à apporter au dispositif de contrôle interne, notamment la mise en place d'un contrôle de la dépense fondé sur une analyse des risques.

25.3 Respect des règles et procédures de paiement

Période de référence: mars 2018

290. La composante 25.3 évalue le degré de conformité avec les règles et procédures de contrôle des paiements d'après les éléments d'information disponibles.

291. Le RGGBCP définit les différentes phases d'exécution de la dépense jusqu'au paiement. L'article 17 du RGGBCP dispose qu'avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées. Par exception, certaines dépenses sont exécutées selon des procédures particulières.

292. La procédure exceptionnelle d'autorisation de paiement a été utilisée en moyenne pour 15 % des paiements sur les titres de dépenses concernées (tableau 25.3). Les dépenses de salaires et paiements du service de la dette ne sont pas concernées. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées. Cette procédure exceptionnelle d'Autorisation de paiements est prévue par le RGGBCP, et les demandes de recours à cette procédure sont autorisées. D'abord, le budget soumis au vote du Parlement, fixe les lignes budgétaires concernées (Fonds spéciaux et dépenses de souveraineté). Ensuite, ces dépenses sont soumises à l'autorisation préalable du ministre en charge des Finances. Les dépenses correspondantes aux procédures exceptionnelles augmentent les dépenses à régulariser dès lors que les mandats régularisation ne sont pas émis.

Tableau 25.3 : État récapitulatif des dépenses exécutées en procédure exceptionnelle (Autorisation de paiements) en 2017

Titre budgétaire	Autorisation des paiements	Total des paiements	Taux d'utilisation en %
Total III : Achats de biens et services	514896419627	3018663725670	17,1
Total IV : Subventions et Transferts	532765104747	3180212900880	16,8
Total V : Investissements	192537433407	1997291233602	9,6
Total VI : Investissements Financiers	9307150000	85523351889	10,9
Total	1249506107781	8281691212041	15,1
Pour mémoire			
	Crédits	Paie ment	
Chapitres administratifs éligibles aux Autorisation des paiements	924476208000	912928920000	98.8

Source : Mission et Autorités guinéennes

PI-26: Audit interne

293. Cet indicateur évalue les normes et procédures appliquées aux audits internes. Il comprend quatre composantes.

	Note	Justification de la notation
PI-26: Audit interne	D+	Méthode M1
<i>26.1 Portée de l'audit interne</i>	D	Le champ réel de l'audit interne est restreint. Il couvre certains services d'administration centrale tant au niveau des dépenses que des recettes budgétisées.
<i>26.2 Nature des audits et normes appliquées</i>	C	Les audits pratiqués sont essentiellement des missions de conformité financière. Il n'y a pas de référence aux normes de l'IIA.
<i>26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit</i>	D	Il n'y pas de programme d'audit annuel formalisé. Seule la liste des contrôles et audits a été communiquée et les rapports établis.
<i>26.4 Suite donnée aux audits internes</i>	D	La direction apporte une réponse partielle aux recommandations d'audit pour certains entités contrôlées. Le suivi des recommandations formulées dans les rapports d'audit est insuffisant et n'est pas organisé et structuré.

294. La composante audit interne du PEFA doit être évaluée au regard des normes internationales de l'audit interne, telles que définies par l'institut des auditeurs internes (IIA). Les structures d'audit interne doivent i) être suffisamment indépendantes ; ii) bénéficier d'un mandat suffisamment étendu, d'un accès global à l'information et d'un pouvoir de rapport ; iii) utiliser des méthodes d'audit professionnelles, dont les techniques d'évaluation des risques, conformes aux normes internationales reconnues.

26.1 Portée de l'audit interne

Période de référence : mars 2018

295. La composante 26.1 évalue l'ampleur des audits auxquels les entités publiques sont soumises en mesurant la proportion des dépenses prévues totales ou des recettes recouvrées par les entités faisant l'objet d'audits annuels, que des audits de grande ampleur aient été réalisés ou non.

296. Deux structures d'inspection, de contrôle et d'audit interne à compétence générale coexistent³⁹. Il s'agit de l'Inspection Générale d'État (IGE) et de l'inspection Générale des Finances (IGF). Ces structures dont le mandat s'étend à toutes les entités de l'administration centrale sont complétées par des structures distinctes instituées au sein de certaines administrations telles que les inspections ministérielles et les inspections des régies financières. Il existe aussi une inspection services du Trésor chargée notamment d'améliorer le contrôle interne comptable et l'audit des postes comptables. Cette inspection dispose d'un référentiel sur les normes comptables (arrêté de 2015) et des manuels de procédures comptables en cours d'élaboration.

297. Un cadre permanent de concertation des corps de contrôle a été créé et placé auprès du Président de la République⁴⁰. Ce cadre de création récente n'est pas encore totalement opérationnel.

298. Les structures d'audit interne (IGE et IGF) remplissent les critères d'indépendance professionnelle. Organisé en des corps d'inspection, ils bénéficient d'un statut particulier, d'un positionnement administratif et d'avantages matériels et financiers propres à contribuer à la garantie de leur indépendance.

³⁹ Décret N°D/2012/124/PRG/SGG portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale d'État et Statut de ses membres et Décret D/2013/N°007/PRG/SGG portant attributions, organisation et fonctionnement de l'inspection générale des finances et statut de ses membres

⁴⁰ Décret d/2012/n°123/PRG/SGG portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation des Corps de contrôle auprès du Président de la République

299. Les textes en vigueur confèrent aux structures d'inspections un large champ d'intervention, mais l'activité en matière d'audit interne est relativement réduite. La part des interventions susceptibles d'être qualifiées d'audit réalisés en administration centrale par l'IGF est réduite par rapport à ses interventions d'inspection, d'enquêtes, d'études de dossiers et de contrôle. En 2016, des missions de contrôle des partenaires d'exécution de l'UNICEF ont été réalisées et une seule mission d'audit portant sur le ministère de la pêche a été accomplie. En 2017, l'IGF a notamment effectué, les contrôles portant sur :

- Identification des fonctionnaires retraités du MEF,
- Contrôle du paiement des frais de DDI et DDE par les sociétés minières,
- Contrôle de la gestion du projet de développement de la filière cotonnière,
- Contrôle des dépenses de travaux de réhabilitation de la centrale Tombo 5,
- Contrôle de la gestion du projet d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable dans les préfectures de Boké et Téliélé,
- Contrôle de l'exécution de la « construction de 14 maison de jeunes »
- Contrôle de l'utilisation de la subvention accordée au ministère de l'hôtellerie, du tourisme et de l'artisanat.
- 2 missions d'audit : Gestion de l'hôpital régional de Kindia et, Audit des procédures de passation et d'exécution des marchés publics du ministère de l'élevage et des productions animales.

300. Les rapports d'inspection et d'audit ont pu être consultés, mais ne contiennent aucune référence aux normes professionnelles. Toutes les missions font bien l'objet d'un rapport formalisé dont la forme est standardisée. Les constats déclinés dans les rapports sont documentés. Il n'y est pas, toutefois, fait référence aux normes professionnelles applicables.

26.2 Nature des audits et normes appliquées

Période de référence: mars 2018

301. La composante 26.2 évalue la nature des audits réalisés et le degré d'adhésion aux normes professionnelles.

302. La nature des missions réalisées porte essentiellement sur la conformité, la régularité financière et la lutte contre la fraude et les malversations. Les thèmes de contrôle et d'audit montrent en particulier que les missions recensées en 2017 se limitent à un contrôle de conformité financière.

303. Il n’y a globalement que très peu d’audits relatifs à l’évaluation de la qualité du dispositif de contrôle interne. Les audits réalisés ne reposent pas sur une analyse des risques conformément à un référentiel formalisé et ne s’appuient pas sur une cartographie des risques ; celle-ci n’étant à ce jour, pas formalisée. L’orientation donnée à l’audit est, à ce stade, principalement un outil d’inspection et de lutte contre les malversations et la fraude.

304. Les référentiels professionnels de l’audit interne sont inexistants. Les structures d’inspection ne disposent pas d’une charte d’audit ou d’un référentiel de normes professionnelles reconnues en matière d’audit interne. L’IGF dispose d’un manuel de procédures à l’usage des corps de contrôle » mais il ne fait pas référence à des normes précises et n’est pas adossé à des normes et pratiques professionnelles de l’audit interne, telles qu’édictées par l’IIA (Institute of Internal Audit).

305. L’activité d’audit interne est en fait en cours de mise en place de manière structurée et organisée. Par exemple, l’Inspection de l’administration des douanes est en train de mettre en place une véritable fonction d’audit interne comme l’atteste la formation, la documentation et les normes en cours de rédaction. L’IGF vient de renforcer ses effectifs statutaires fin 2017 pour soutenir son activité d’audit orientée vers l’évaluation de l’efficacité de la gestion des risques, des processus de contrôle et de gouvernance et sur la base des normes professionnelles admises en audit interne.

26.3 Exécution d’audits internes et rapports d’audit

Période de référence: exercice 2017

306. La composante 26.3 évalue les éléments attestant l’existence d’une fonction efficace d’audit interne (ou de suivi des systèmes), comme pourrait en témoigner la préparation de programmes d’audit annuels et leur mise en œuvre effective, notamment la disponibilité de rapports d’audit interne. Cette composante et la suivante (26.4) font référence à l’activité de l’IGF et de l’IGE.

307. Les rapports d’activités de l’IGF indiquent les missions réalisées mais ne comportent pas les programmes de contrôle et d’audit, ainsi que les taux d’exécution. Aucun document n’a pu faire apparaître le programme de l’année. En fait, les capacités de programmation et de contrôle ont été récemment renforcées et l’effectif total de l’IGF prévu par le cadre organique n’a pu être atteint que fin 2017.

308. Quant à l’IGE, elle est encore en phase de restructuration. Ses effectifs ont été renforcés en 2016 et 2017, ce qui est également de nature à améliorer ses capacités de programmation et d’intervention qui ont été très limitées au cours de la période de référence.

26.4 Suite donnée aux audits internes

Période de référence : exercices 2015, 2016, et 2017

309. La composante 26.4 examine l'ampleur des suites données par les directions aux conclusions des audits internes.

310. Les rapports de vérification de l'IGF sont transmis aux services contrôlés. Ils font l'objet d'une procédure contradictoire qui permet d'améliorer la qualité des travaux et le niveau des échanges avec les audités.

311. Pour s'assurer de la mise en œuvre des recommandations, aucun plan d'action n'est cependant demandé aux audités. Les bonnes pratiques professionnelles de l'audit interne préconisent la formalisation d'un plan d'action par lequel les audités s'engagent à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations pertinentes énoncées dans le rapport d'audit.

312. Les conclusions et recommandations des rapports ne font pas l'objet d'un véritable suivi par les auditeurs. Peu d'informations existent sur les suites réservées aux audits. Par exemple, le rapport d'activités de l'IGF en 2016 confirme que « les résultats du contrôle réalisé sur les restes à recouvrer d'impôts ont été transmis à la nouvelle direction des impôts pour observations et sont restés sans suites.»

F. Comptabilité et reporting

313. Les indicateurs PI-27 à PI-29 de ce pilier évaluent dans quelle mesure des données exactes et fiables sont tenues à jour, et des rapports sont établis et diffusés en temps voulu, afin de répondre aux besoins en matière de prise de décisions, de gestion et d'information.

PI-27 : Intégrité des données financières

314. Cet indicateur évalue dans quelle mesure les comptes bancaires du Trésor, les comptes d'attente et les comptes d'avances font l'objet d'un rapprochement régulier et comment les méthodes en place appuient l'intégrité des données financières. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M2 pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

	Note	Justification de la notation
PI-27 : Intégrité des données financières	D	Méthode de notation M2
<i>27.1. Rapprochement des comptes bancaires</i>	D	Les comptables publics procèdent régulièrement à des opérations de réconciliations des nombreux comptes bancaires, pour autant, ces réconciliations ne constituent pas à proprement parler de véritables rapprochements bancaires formalisés permettant de justifier les écarts constatés.

27.2. Comptes d'attente	D	Les comptables publics ne procèdent pas à de véritables états de rapprochements formalisés des comptes d'attentes et les comptes analysés ne sont pas apurés.
27.3. Comptes d'avances	D	Les comptables publics ne procèdent pas à de véritables états de rapprochements formalisés des comptes d'avances et les comptes analysés ne sont pas apurés.
27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	D	Des processus sont en place pour assurer l'intégrité des données financières dans la chaîne de la dépense mais ces processus ne peuvent être mis en œuvre s'agissant notamment du suivi et de la tenue de la comptabilité ainsi que de la gestion de la dette publique.

27.1. Rapprochement des comptes bancaires

Période de référence : mars 2018 portant sur l'exercice 2017.

315. Cette composante évalue la régularité des rapprochements bancaires. Les données sur les transactions figurant dans les comptes de l'État auprès de banques (banque centrale ou banques commerciales) et dans les livres de l'État doivent faire l'objet de rapprochements réguliers et en temps voulu. Il importe de publier les résultats de ces rapprochements et de prendre les mesures nécessaires pour expliquer toute divergence. Il est essentiel de procéder à un tel rapprochement pour assurer l'intégrité des relevés comptables et des états financiers.

316. L'existence d'une multitude de comptes bancaires actifs, au sein de l'administration centrale, rend difficile, par nature, l'exercice de rapprochement bancaire. Au-delà de l'existence de nombreux comptes bancaires de l'État, eu égard à l'absence d'opérationnalisation du CUT, il existe également de nombreux comptes ouverts au sein des établissements publics administratifs. De fait, bien que le CUT puisse faciliter le processus de rapprochement, mais qu'il ne soit pas exigé pour autant, le rapprochement régulier de chaque compte bancaire, ainsi que le rapprochement au niveau global, s'avèrent complexes à maîtriser compte tenu des nombreux intervenants.

317. Les comptables publics procèdent régulièrement à des opérations de réconciliations des nombreux comptes bancaires actifs. Ces réconciliations sont effectuées sur la base des relevés bancaires fournis quotidiennement par la BCRG ainsi que de la consultation de l'application T 24, permettant d'accéder aux détails des opérations enregistrées. Ces réconciliations, dont les écarts ne sont pas systématiquement justifiés, sont retracées dans un document interne, et un état annuel est joint au compte de gestion de chaque comptable en fin d'année.

318. Pour autant, ces réconciliations ne constituent pas à proprement parler de véritables rapprochements bancaires, permettant de justifier les écarts constatés. Les réconciliations effectuées par les comptables publics ne permettent pas d'identifier les montants

concordants, divergents, ainsi que la nature détaillée de ces montants. En l'état, à partir de ces réconciliations, il n'est donc pas possible de justifier les écritures passées en comptabilité, afin d'ajuster la situation comptable avec la situation du relevé bancaire.

27.2. Comptes d'attente

Période de référence : mars 2018 portant sur l'exercice 2017.

319. Cette composante évalue la régularité avec laquelle les comptes d'attente sont rapprochés et apurés en temps voulu, y compris pour les dépôts divers et autres éléments de passif.

320. Dans le plan comptable de l'État en vigueur en 2017, les comptes d'attente sont retracés au compte divisionnaire 48 « Comptes transitoires ou d'attente ». Ces comptes comprennent tout d'abord les comptes 481 « Comptes d'imputation provisoire de dépenses », qui permettent de comptabiliser les dépenses de fonctionnement (481.1) et d'investissement (481.2) payées sur titres de paiement provisoires ; les dépenses à imputer et à transférer (481.4), correspondant notamment aux rejets de dépenses, aux pensions guinéennes et françaises et aux autres dépenses à régulariser ; ainsi que les pertes de change (481.5). Ces comptes d'attente comprennent ensuite les comptes 482 « Comptes d'imputation provisoire de recettes », qui permettent de comptabiliser les produits à régulariser et à imputer après encaissement (482.4) ; les gains de change (482.5) ; les virements à ré imputer (482.6) ; ainsi que les retenues et oppositions (482.8). Ces comptes comprennent enfin le compte 485 « Recettes à imputer sur exercices suivants ».

321. En l'absence de compte général de l'État de l'exercice 2017⁴¹, la mission n'a pu analyser que les comptes d'attente de la paierie générale du Trésor. L'analyse présentée ci-après ne peut donc être qualifiée d'exhaustive. La balance mensuelle du mois de décembre 2017 de la paierie fait état d'un solde débiteur cumulé, non apuré, de plus de 1 015 Milliards de GNF aux comptes 481. Ce total se décompose à hauteur de 75,7 %, pour les dépenses de fonctionnement payées sur titres de paiement provisoires, et de 24,1 %, pour les dépenses d'investissement payées sur même titres de paiement provisoires, le restant, soit moins de 0,2 % concernant des autres dépenses à régulariser, déjà inscrites en balance d'entrée. L'importance de ces soldes à apurer, qui faussent les rapports financiers, et ouvre la possibilité de comportements frauduleux, est donc étroitement corrélée à l'utilisation massive des procédures dérogatoires de la chaîne de la dépense. Ainsi, l'amélioration de la qualité comptable nécessite, en préalable, une maîtrise de ces procédures dérogatoires d'exécution de la dépense. Au-delà, la mission n'a pas

⁴¹ Conformément à la réglementation, le compte général de l'État, incluant la balance générale des comptes, d'un exercice N doit être produit pour le 30 juin de l'exercice N+1. Ainsi, le compte général de l'État de l'exercice 2017 ne pourra être disponible qu'à partir du 30 juin 2018, soit après l'évaluation sur site.

été en mesure d'analyser les comptes d'imputation provisoire de recettes sur la période de référence.

322. Au-delà de l'absence d'apurement des comptes d'attente examinés, les comptables ne procèdent pas à de véritables états de rapprochements réguliers et formalisés. Pour autant, les comptables publics mènent des diligences afin de procéder à l'apurement de ces comptes d'attente, mais ceux-ci ne peuvent trouver une issue favorable auprès de la DNB, faute de crédits disponibles, ou en l'absence de justificatifs probants.

27.3. Comptes d'avances

Période de référence : mars 2018 portant sur l'exercice 2017.

323. Cette composante évalue dans quelle mesure les comptes d'avances sont rapprochés et apurés. Les avances couvrent les montants versés aux fournisseurs, dans le cadre des marchés publics, ainsi que les avances au titre des déplacements et des dépenses opérationnelles.

324. Les avances sont retracées dans plusieurs comptes dans le plan comptable de l'État en vigueur en 2017, Ces comptes d'avances comprennent d'une part les comptes 361 « Régies d'avances », qui permettent de retracer les opérations avec les régisseurs d'avances. D'autre part, ces comptes d'avances concernent les comptes 424 « Avances et acomptes » qui permettent de comptabiliser les avances et acomptes versés aux fournisseurs, dans le cadre des marchés publics, les avances au titre des déplacements ainsi que les avances au personnel. La présente composante, qui ne porte que sur l'administration budgétaire centrale, ne couvre ni les transferts vers les établissements publics, ni les transferts inter administrations publiques, bien qu'ils puissent être qualifiés « d'avances ».

325. Comme pour les comptes d'attente, la mission n'a pu analyser que les comptes d'avances de la paierie générale du Trésor. La balance mensuelle du mois de décembre 2017 de la paierie fait état d'un solde débiteur, non apuré, de plus de 187 Milliards de GNF au compte 361 ainsi que d'un solde débiteur, non apuré, de plus de 743 Milliards de GNF au compte 424 s'agissant des avances sur marchés et au personnel. Pour autant, la mission n'a pas été en mesure d'analyser les avances au titre des déplacements ainsi que les délégations de crédits, relevant de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT). L'information ne peut donc être qualifiée de complète, exacte et fiable. De manière analogue aux comptes d'attente, l'importance de ces soldes à apurer fausse les rapports financiers, ouvre la possibilité de comportements frauduleux et illustre la persistance de pratiques portant atteinte à la crédibilité du budget.

326. Au-delà de l'absence d'apurement des comptes d'avances examinés, les comptables publics ne procèdent pas à de véritables états de rapprochements réguliers et formalisés. Pour autant, les comptables publics mènent régulièrement des diligences régulières, afin de procéder à l'apurement de ces comptes d'avances.

27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières

Période de référence : mars 2018.

327. Cette composante évalue dans quelle mesure les processus contribuent à la présentation d'informations financières et met l'accent sur l'intégrité des données, c'est-à-dire leur exactitude et leur exhaustivité, conformément aux normes ISO/CEI, normes internationales de 2014. Cette composante évalue deux éléments essentiels : (1) l'accès à l'information, y compris les données réservées à la lecture uniquement, ainsi que les modifications pouvant être apportées aux fichiers, en création et en modification et ; (2) l'existence d'un organe, d'une unité ou d'une équipe de supervision chargés de vérifier l'intégrité des données. Les pistes d'audit constituent un aspect important de l'intégrité des données, car elles permettent de responsabiliser les différents intervenants, de détecter les cas d'intrusion et d'analyser les problèmes.

328. Des processus sont en place pour assurer l'intégrité des données financières dans la chaîne de la dépense. Les accès à l'application de la chaîne de la dépense sont protégés par différents niveaux d'habilitations, paramétrés conjointement par les responsables des utilisateurs et la DNSI. L'accès à l'application s'effectue par un mot de passe, qui doit faire l'objet de modifications régulières. Bien que la DNSI se soit dotée d'une politique de sécurité informatique, néanmoins, elle ne réalise pas de rapports d'audit sur les accès à la chaîne de la dépense.

329. Pour autant, ces processus ne peuvent être mis en œuvre s'agissant notamment du suivi et de la tenue de la comptabilité ainsi que de la gestion de la dette publique. En l'absence de systèmes d'informations dédiés, la fonction comptable et la gestion de la trésorerie s'effectuent avec l'application bureautique Excel. Par essence, cet outil bureautique ne permet pas d'assurer une correcte intégrité des données. L'absence d'interfaces applicatives entre les différents systèmes concourant à la production des données financières altère donc l'intégrité des données. Dans la plupart des cas, des ressaisies ou le chargement manuel de fichiers sont nécessaires pour intégrer les données d'une application à l'autre, multipliant les risques d'erreurs, et fragilisant la sécurité et la fiabilité des informations enregistrées. En outre, les contrôles de cohérence et d'intégrité réalisés dans ce cadre ne sont ni formalisés ni systématisés.

330. Aucune entité ad hoc de supervision des données n'a été mise en place. Il n'existe pas, au sein de la DNB ou de la DNTCP, de cellule en charge de veiller à la qualité des données ou de supervision destinée à s'assurer de l'intégrité des données produites dans les différents états de restitution. Les vérifications effectuées, périodiquement, par l'inspection des services du Trésor n'abordent également pas ce point. Ainsi, la piste d'audit ne peut, en l'état, être assurée s'agissant des différentes applications utilisées dans la production de l'information financière.

PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice

331. Cet indicateur évalue l'exhaustivité, l'exactitude et la ponctualité de l'information sur l'exécution du budget. Les rapports en cours d'exercice sur le budget doivent être conformes à la couverture et la classification du budget, afin de permettre un pilotage budgétaire performant et, le cas échéant, de prendre les mesures correctrices appropriées. Cet indicateur comprend trois composantes et applique la méthode M1 pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

	Note	Justification de la notation
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice	C+	Méthode de notation M1
<i>28.1. Portée et comparabilité des rapports</i>	B	La couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial avec un certain degré d'agrégation. Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont incluses dans les comptes rendus trimestriels.
<i>28.2. Calendrier de publication des rapports</i>	C	Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et publiés dans un délai variant de deux (2) à six (6) semaines à compter de la fin de chaque trimestre.
<i>28.3. Exactitude des rapports</i>	C	L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations. Les données sont utiles pour l'analyse de l'exécution du budget. Les données sur les dépenses sont saisies au moins au stade du paiement.

28.1. Portée et comparabilité des rapports

Période de référence : exercice 2017.

332. Cette composante évalue dans quelle mesure les informations sont présentées dans des rapports en cours d'année sous une forme qui se prête à une comparaison aisée avec le budget initial, en ce sens qu'ils couvrent les mêmes éléments, qu'ils utilisent la même base de comptabilité et qu'ils sont présentés de la même manière.

333. Le décret portant cadre de gouvernance des finances publiques pose le principe de la production d'un compte-rendu d'exécution budgétaire trimestriel. Le décret⁴² stipule que le ministre chargé des finances adresse à l'Assemblée nationale, à la fin de chacun des trois premiers trimestres de l'année, un compte-rendu d'exécution budgétaire. Ce compte-rendu fait apparaître notamment le rythme de rentrée des recettes fiscales et non fiscales, ainsi que celui de

⁴² Cf. article 17 du décret / 2014 / 222 portant cadre de gouvernance des finances publiques.

consommation de crédits. Il rend compte également de l'encaissement effectif des fonds des bailleurs comparé aux prévisions ainsi que des évolutions de la situation de trésorerie et de la réalisation des opérations de financement du Trésor. Le décret précise également que ce compte-rendu est mis à la disposition du public. Les comptes rendus sont préparés par le comité de rédaction des rapports trimestriels d'exécution de la DNB.

334. En 2017, la couverture et la classification des données des trois comptes rendus trimestriels permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial, avec un certain degré d'agrégation. Les comptes rendus présentent notamment la situation de mobilisation des recettes budgétaires, la situation d'exécution des dépenses budgétaires ainsi que le solde budgétaire. L'exécution globale, et par natures de recettes, est présentée de manière agrégée, conformément à la nomenclature budgétaire. L'exécution des dépenses budgétaires est également présentée par titres, grandes natures et phases de la dépense publique, par ministères et institutions, en base ordonnancement et en base paiement.

335. Par ailleurs, les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont incluses dans les comptes rendus. Comme c'est le cas dans le budget initial, ces dépenses sont incluses dans les comptes rendus de manière agrégée.

28.2. Calendrier de publication des rapports

Période de référence : exercice 2017.

336. Cette composante détermine si cette information est soumise en temps voulu et s'accompagne d'une analyse et de commentaires sur l'exécution du budget.

337. Les comptes rendus sur l'exécution du budget sont établis à partir de plusieurs sources d'informations, rapprochées entre elles, et intègrent des analyses ainsi que des commentaires. Les membres du comité de rédaction des rapports trimestriels d'exécution de la DNB élaborent les comptes rendus trimestriels à partir des données contenues dans la chaîne de la dépense et des informations communiquées notamment par la DNSI, la DNTCP, la DNI, la DGD, la DNIP, la DND/APD, la DNPEIP, la DNCM ainsi que l'institut national des statistiques. Les comptes rendus présentent, au-delà des tableaux, des analyses et des commentaires sur l'exécution du budget, permettant d'étayer la prise de décisions.

338. En 2017, les comptes rendus sur l'exécution du budget ont été établis sur une base trimestrielle et publiés dans un délai variant de deux (2) à six (6) semaines à compter de la fin de chaque trimestre. D'après les informations communiquées par la DNB, le compte-rendu d'exécution à fin mars 2017 a été publié dans les six (6) semaines suivant la fin du premier trimestre, celui à fin juin 2017 dans les quatre (4) semaines suivant la fin du premier semestre et celui à fin septembre 2017 dans les deux (2) semaines suivant la fin du troisième trimestre. La mission n'a toutefois pas été en mesure de circulariser cette information. Par ailleurs, les rapports

sont mis en ligne sur le site Internet du ministère du budget⁴³ et transmis pour information à l'Assemblée nationale.

28.3. Exactitude des rapports

Période de référence : exercice 2017.

339. Cette composante évalue l'exactitude des informations soumises, en précisant si ces informations portent à la fois sur les dépenses engagées et sur les dépenses payées. Il est important de disposer de ces informations pour assurer le suivi de l'exécution du budget et l'utilisation des fonds débloqués.

340. L'exhaustivité des comptes rendus sur l'exécution du budget est seulement assurée à travers les rapprochements effectués à partir de plusieurs sources d'informations. Les membres du comité de rédaction des rapports trimestriels d'exécution de la DNB établissent des rapprochements entre les données communiquées par les différents contributeurs mentionnés précédemment, avant de les intégrer dans les rapports. Pour autant, l'exhaustivité des comptes rendus peut pâtir des lacunes énoncées précédemment sur l'indicateur PI-27, s'agissant de la vision exhaustive des comptes d'attente et d'avances. Ces informations comptables sont toutefois indispensables, afin de compléter la vision partielle qu'offre la chaîne de la dépense.

341. L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations mais les données demeurent utiles et pertinentes pour l'exécution du budget. Outre les problématiques afférentes à l'exhaustivité des données rappelées ci-dessus, l'approche différenciée de la définition des restes à payer constitue une autre source de préoccupation. Ces restes à payer sont calculés à partir de la prise en charge comptable à la PGT, et à partir de l'ordonnancement à l'ACCT. L'information consolidée est reprise, sans explications détaillées, dans les comptes rendus. Pour autant, les données demeurent, dans l'ensemble, utiles et pertinentes pour nourrir les analyses effectuées.

342. Les comptes rendus sur l'exécution du budget intègrent plusieurs analyses et les informations sur les dépenses sont fournies à la fois au stade de l'engagement et au stade du paiement. En préalable, les rapports énoncent les principaux objectifs de la politique budgétaire, décrivent le contexte économique et budgétaire et présentent la déclinaison du budget en piliers du PNDES. En matière de recettes, les analyses sont faites d'un point de vue global, par nature de recettes, par régions et en distinguant les recettes intérieures et extérieures. S'agissant des dépenses, présentées aux stades de l'engagement et du paiement, les analyses portent sur la situation des mouvements de crédits, l'analyse globale des dépenses, l'analyse des dépenses par titres (dépenses courantes, dépenses en capital, investissements financiers,

⁴³ Cf. <http://www.mbudget.gov.gn/index.php/rapports-dexecution-budgetaire/>.

transferts en capital et amortissement de la dette), ainsi que la situation des restes à payer. Ces différentes analyses sont de nature à étayer la prise de décision.

PI-29 : Rapports financiers annuels

343. Cet indicateur évalue dans quelle mesure les états financiers annuels sont complets, établis dans les délais prévus et conformes aux principes et normes comptables généralement acceptés. Ces critères sont essentiels pour la responsabilisation et la transparence dans le cadre du système de gestion des finances publiques. L'indicateur comprend trois composantes et applique la méthode M1 pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

	Note	Justification de la notation
PI-29 : Rapports financiers annuels	D+	Méthode de notation M1
<i>29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels</i>	C	Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. Ils contiennent seulement des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie.
<i>29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes</i>	D	En 2016, l'ensemble des comptes de gestion sur chiffres et sur pièces des comptables publics de l'administration centrale n'a pas pu être transmis à l'audit externe dans les neuf mois qui suivent la fin de l'exercice. Par ailleurs, ni les comptes administratifs, ni le compte général de l'État n'ont été produits à la Cour des comptes.
<i>29.3. Normes comptables</i>	D	Bien que les autorités guinéennes se soient dotées de normes comptables, ces dernières n'ont pas été pleinement appliquées aux rapports financiers produits sur les trois derniers exercices (et notamment celles concernant les états financiers). Par ailleurs, les comptes de gestion produits ne précisent pas les normes comptables suivies.

29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels

Période de référence : exercice 2016.

344. Cette composante évalue l'exhaustivité des rapports financiers. Les rapports financiers annuels doivent comprendre une analyse donnant lieu à une comparaison des résultats avec le budget initial de l'État. Ils doivent présenter des informations complètes sur les recettes, les dépenses, les actifs, les passifs, les garanties et les obligations à long terme. Il est nécessaire, pour assurer l'utilité des rapports, que ces derniers soient établis après l'apurement des comptes d'attente et après le rapprochement des comptes d'avances et des comptes bancaires (cf. l'évaluation présentée pour l'indicateur PI-27).

345. Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. En République de Guinée, les rapports financiers annuels sont les comptes administratifs, les comptes de gestion ainsi que le compte général de l'État :

- **Le compte administratif** comprend, pour un exercice donné, les résultats de la comptabilité budgétaire présenté, par section et par titre. Sont détaillés les crédits en loi de finances initiale, les ouvertures de crédits, les annulations, les modifications de crédits, les engagements, les ordonnancements ainsi que les paiements. La DNCF procède à la consolidation des différents comptes administratifs des ordonnateurs.
- **Le compte de gestion** sur chiffre comprend, pour un exercice donné, la balance générale des comptes ; l'état de ventilation des recettes, par section et par titre ; l'état récapitulatif des recettes, par section, titre et chapitre ; l'état des recettes par titres ; la ventilation budgétaire des recettes ; l'état de ventilation des dépenses, par titre ; l'état récapitulatif des dépenses, par titre ; la situation des décaissements, par titre ; l'état des dépenses par titre ; l'état des dépenses de trésorerie ; la situation des dépenses à régulariser ; la situation des dépenses prises en charge en N et payées en N+1 ; la situation de trésorerie ; les états de réconciliation et de rapprochement avec les comptes de liaison ; l'état de rapprochement bancaire ; le relevé bancaire de fin de période ainsi que le tableau amortissement indicatif de l'emprunt. Le compte de gestion sur pièces inclue l'ensemble des pièces justificatives des opérations. Les treize (13) comptables principaux sont astreints à la production de leur compte de gestion, qui est transmis à la Cour des comptes, au titre de sa mission juridictionnelle.
- **Le compte général de l'État** comprend, pour un exercice donné, la balance générale des comptes de l'exercice ; la situation des dépenses par titre, détaillée en prévisions, ordonnancements, paiements et restes à payer⁴⁴ ainsi que la situation des recettes, par section et par titre, détaillée en crédits initiaux, émissions, recouvrements et restes à recouvrer. Le compte général de l'État est établi par l'ACCT, à partir des consolidations des comptes administratifs des ordonnateurs et des comptes de gestion des comptables publics. Conformément au RGGBCP, le compte général de l'État doit également être transmis à la Cour des comptes⁴⁵.

346. Les rapports financiers de la période de référence contiennent seulement des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie. Dans l'attente de la pleine mise en œuvre des dispositions de la LORF en matière de comptabilité en droits constatés et patrimoniale, il n'existe pas, à ce stade, d'informations exhaustives et fiables sur les actifs

⁴⁴ Les restes à payer négatifs correspondent aux opérations exécutées en procédures dérogatoires de la chaîne de la dépense.

⁴⁵ Cf. article 63 du RGGBCP.

financiers, les passifs financiers, les garanties ainsi que les obligations à long terme retracés dans les rapports financiers.

29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes

Période de référence : dernier rapport financier annuel soumis pour audit (2016).

347. Cette composante évalue la ponctualité de la soumission des rapports financiers de fin d'exercice, qui est considérée comme le principal indicateur de l'efficacité du système de reporting comptable et financier. La date effective de soumission est la date à laquelle l'auditeur externe considère que le rapport est complet et disponible en vue de son audit.

348. En 2016, l'ensemble des comptes de gestion sur chiffres et sur pièces des comptables publics de l'administration centrale n'a pas pu être transmis à l'audit externe dans les neuf mois qui suivent la fin de l'exercice. Certains comptes de gestion ont pu être transmis dans les six mois, mais ils ne peuvent pas, dans l'ensemble, être considérés comme complets, car n'étant pas assortis de leurs nécessaires pièces justificatives. D'autres comptes de gestion ont été transmis, certains sur chiffres, d'autres sur pièces, dans les huit mois suivant la fin de l'exercice. De fait, l'auditeur externe n'était pas en mesure de présenter aux utilisateurs des informations financières de l'entité auditée un rapport d'audit objectif, donnant une assurance que les rapports produits sont exacts et ne contiennent pas d'erreurs significatives.

349. Par ailleurs, en 2016, ni les comptes administratifs, ni le compte général de l'État n'ont été produits à la Cour des comptes.

29.3. Normes comptables

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016.

350. Cette composante évalue dans quelle mesure les rapports financiers annuels sont compréhensibles pour les utilisateurs auxquels ils sont destinés et contribuent à assurer la responsabilisation et la transparence. Il importe, à cette fin, que la base d'enregistrement des opérations de l'État, ainsi que les principes comptables et les normes nationales appliquées, soient transparentes.

351. Bien que les autorités guinéennes se soient dotées de normes comptables depuis 2015, ces dernières n'ont pas été pleinement appliquées aux rapports financiers produits sur les trois exercices de la période de référence. Ce constat concerne particulièrement la norme relative aux états financiers, qui a vocation à être appliquée avec la mise en œuvre progressive des dispositions de la LORF. En outre, l'examen des comptes de gestion produits ne fait aucune référence aux normes comptables suivies.

G. Supervision et audit externes

352. Les indicateurs PI-30 et PI-31 de ce pilier évaluent dans quelle mesure les finances publiques sont surveillées, de manière indépendante, et dans quelle mesure il existe un dispositif de suivi externe de la mise en œuvre par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées. L'efficacité de l'audit externe, et de l'examen par le pouvoir législatif permet d'obliger le pouvoir exécutif à rendre compte de sa politique budgétaire, de sa politique de dépenses et de leur exécution.

PI-30 : Audit externe

353. Cet indicateur examine les caractéristiques de l'audit externe. Un audit externe fiable et étendu est une condition essentielle pour garantir une gestion responsable et transparente des fonds publics. Il vise à fournir une assurance que l'information présentée dans les rapports financiers est exacte et ne comporte pas d'erreur importante qui nuirait à son interprétation. Ceci contribue à l'atteinte des résultats budgétaires, en rendant accessible aux différentes parties prenantes une image fidèle des résultats financiers. Cet indicateur comprend quatre composantes et applique la méthode M1 pour agréger les notes qui leur sont attribuées. Les trois premières composantes de cet indicateur couvrent l'audit des rapports financiers annuels des administrations publiques.

	Note	Justification de la notation
PI-30 : Audit externe	D+	Méthode de notation M1
<i>30.1. Portée de l'audit et normes d'audit</i>	D	L'audit externe n'a pas eu communication de l'ensemble des rapports financiers des exercices 2014, 2015 et 2016. Bien que les méthodes d'audit reposent sur les normes internationales des institutions supérieures de contrôle, la portée de l'audit est très faible.
<i>30.2. Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif</i>	D	L'audit externe n'a pas été en mesure de délivrer une déclaration générale de conformité sur les exercices 2014, 2015 et 2016. Le premier rapport d'activité de l'audit externe porte sur l'exercice 2016 a été remis au pouvoir législatif en janvier 2018 et concerne principalement la mise en place de la Cour des comptes.
<i>30.3. Suite donnée aux audits externes</i>	NA	Durant les exercices 2014, 2015 et 2016, il n'y a eu aucun rapport final d'audits établis par la Chambre et la Cour des comptes.
<i>30.4. Indépendance de l'institution supérieure de contrôle</i>	A	L'ensemble des exigences de l'évaluation concernant l'indépendance de la Cour des comptes, par rapport au pouvoir exécutif, sont satisfaites.

30.1. Portée de l'audit et normes d'audit

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016 et projet pour l'exercice 2017.

354. Cette composante évalue les principaux aspects de l'audit externe, à savoir la portée et le champ d'application de l'audit ainsi que le respect des normes d'audit. La portée de l'audit s'entend des entités et des sources de fonds qui font l'objet de l'audit et doit comprendre les fonds extrabudgétaires et les administrations de sécurité sociale. Les travaux d'audit doivent couvrir l'intégralité des recettes, dépenses, actifs et passifs, que ceux-ci soient ou non présentés dans les rapports financiers.

355. L'auditeur externe n'a pas eu communication de l'ensemble des rapports financiers des exercices 2014, 2015, 2016 et 2017. L'actuelle Cour des comptes (CDC) a démarré ses activités en janvier 2016, succédant à la Chambre des comptes de la Cour suprême (CCCS). L'organisation, les attributions et le fonctionnement de la CDC sont déterminés par une loi organique⁴⁶. Durant les exercices 2014 et 2015, la CCCS n'a reçu aucun compte administratif, compte de gestion et compte général de l'administration des finances. En 2016, la CDC a seulement reçu les comptes de gestion des comptables publics, sur chiffres et / ou sur pièces (cf. composante 29.2) ainsi que quelques comptes de gestion d'établissements publics. Les rapports financiers de l'exercice 2017 devront être transmis à la CDC avant le 30 juin 2018, conformément au cadre normatif de la gestion des finances publiques.

356. La portée de l'audit est très faible bien que ses méthodes reposent sur les normes internationales des institutions supérieures de contrôle. En tant qu'institution supérieure de contrôle, la Cour des comptes est affiliée à l'*International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)⁴⁷. A ce titre, elle se doit d'appliquer les *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI)⁴⁸. Néanmoins, eu égard à la faible exhaustivité des rapports financiers transmis, la portée de l'audit externe est très faible. La récente promulgation de la loi de validation va permettre au juge des comptes d'entamer sa mission juridictionnelle.

30.2. Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016 et projet pour l'exercice 2017.

357. Cette composante évalue la ponctualité avec laquelle le ou les rapports d'audit sur l'exécution du budget sont soumis au pouvoir législatif, ou aux responsables de la gouvernance de l'entité auditée. Cette ponctualité constitue l'un des principaux éléments permettant de s'assurer que le pouvoir exécutif rend compte en temps voulu au pouvoir législatif et au public.

⁴⁶ Cf. loi organique / 2013 / 046 du 18 janvier 2013, portant organisation, attributions et fonctionnement de la Cour des comptes et le régime disciplinaire de ses membres.

⁴⁷ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

⁴⁸ Normes internationales des ISC.

358. La CCCS puis la CDC n'ont pas été en mesure de délivrer une déclaration générale de conformité sur les comptes des exercices 2014, 2015 et 2016. Cette situation s'inscrit dans la logique de l'évaluation de la précédente composante.

359. Le premier rapport d'activité de l'audit externe porte sur l'exercice 2016 a été remis au pouvoir législatif en janvier 2018, et concerne principalement la mise en place de la Cour des comptes. Ce premier rapport d'activité présente (1) les attributions, compétences et organisation de la CDC ; (2) la mise en place de la Cour ; (3) les activités menées par la CDC sur les plans institutionnel, organisationnel, du fonctionnement, de la formation, de l'apurement des arriérés juridictionnels et de la certification des formulaires de déclaration des recettes minières de l'ITIE de Guinée pour les exercices 2014 et 2015 ainsi que ; (4) des perspectives et des recommandations.

30.3. Suite donnée aux audits externes

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016 et projet pour l'exercice 2017.

360. Cette composante évalue la rapidité et l'efficacité avec laquelle le pouvoir exécutif, ou l'entité auditée, donne suite aux recommandations ou aux observations de l'audit externe. L'efficacité des suites données aux conclusions de l'audit se manifeste notamment par la publication par le pouvoir exécutif ou l'entité auditée d'une réponse officielle écrite aux conclusions de l'audit comme, par exemple, une lettre de la direction, indiquant la manière dont il sera ou dont il a déjà été remédié aux problèmes identifiés. Les rapports de suivi peuvent fournir des preuves de l'exécution des mesures annoncées. A l'instar des composantes 30.1 et 30.2, la présente composante ne porte que sur les audits de rapports financiers.

361. Durant les exercices 2014, 2015 et 2016, il n'y a eu aucun rapport final d'audits établis par la Chambre et la Cour des comptes. L'audit externe n'a débuté qu'en 2017 son activité d'examen de la gestion, sur une dizaine d'organismes, toutes chambres de la CDC confondues. Les réponses de l'entité auditée aux observations formulées par la CDC concernent le rapport provisoire et la mission concernée, qui porte sur les marchés publics du ministère des travaux publics, n'aborde pas les rapports financiers de la structure.

30.4. Indépendance de l'institution supérieure de contrôle

Période de référence : mars 2018.

362. Cette composante évalue le degré d'indépendance de l'Institution supérieure de contrôle par rapport au pouvoir exécutif. Il est essentiel que cette institution soit indépendante pour rendre compte de manière efficace et crédible de la fiabilité, de la qualité de la régularité des finances publiques. Cette indépendance est mesurée dans le cadre PEFA au regard du cadre juridique régissant l'Institution supérieure de contrôle et de leur application, à savoir : (1) les procédures de nomination (et de relèvement des fonctions) du président de l'

Institution supérieure de contrôle et des membres des institutions collégiales ; (2) la non-ingérence dans la planification et l'exécution des travaux d'audit de l' Institution supérieure de contrôle et ; (3) les procédures d'approbation et de versements du budget de l' Institution supérieure de contrôle. En outre, le mandat de l'Institution supérieure de contrôle doit couvrir chaque activité de l'administration centrale et lui permettre de procéder à toute la gamme des activités d'audit, en particulier les audits financiers, les audits de régularité et les audits de performance (couverts par l'indicateur PI-8). Enfin, l'Institution supérieure de contrôle doit avoir un accès illimité aux documents, aux dossiers et aux informations.

363. L'ensemble des exigences de l'évaluation concernant l'indépendance de la Cour des comptes, par rapport au pouvoir exécutif, sont satisfaites. Cette indépendance est consacrée dans la loi organique⁴⁹ de la CDC. Ces exigences ont trait aux procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de la CDC, à la planification des missions d'audit, à l'organisation de la publication des rapports, à l'approbation et à l'exécution du budget de la Cour, ainsi qu'à l'accès illimité et dans les délais prévus aux données, documents et informations.

PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

364. Cet indicateur met l'accent sur l'examen par le pouvoir législatif des rapports financiers vérifiés de l'administration centrale, y compris les unités institutionnelles. Le pouvoir législatif doit jouer un rôle essentiel, en supervisant l'exécution du budget qu'il a approuvé. Il assure généralement cette fonction par le biais d'un ou de plusieurs comités ou commissions, qui examinent les rapports d'audit externe et interrogent les parties responsables sur les conclusions des rapports. Cet indicateur comprend quatre composantes et applique la méthode M2 pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

	Note	Justification de la notation
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	Méthode de notation M2
<i>31.1. Calendrier d'examen des rapports d'audit</i>	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucun calendrier d'examen par le pouvoir législatif.
<i>31.2. Auditions sur les conclusions de l'audit</i>	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune audition menée par le pouvoir législatif.
<i>31.3. Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit</i>	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune recommandation formulée par le pouvoir législatif.
<i>31.4. Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif</i>	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune audition publique menée par le pouvoir législatif.

⁴⁹ Cf. notamment les articles 2, 5, 9, 10, 13, 14, 98 et 115 de la loi organique / 2013 / 046 précitée.

31.1. Calendrier d'examen des rapports d'audit

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016 et projet pour l'exercice 2017.

365. Cette composante évalue la ponctualité des examens par le pouvoir législatif, qui est un facteur essentiel de l'efficacité de la fonction de responsabilisation.

366. En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucun examen par le pouvoir législatif. Toutefois, sur le fondement de la Constitution⁵⁰, la commission des finances a pris des mesures écrites, auprès du Gouvernement, et a mené des initiatives auprès de la CCCS et de la CDC, afin de pouvoir disposer des rapports financiers annuels à soumettre à l'audit externe, ainsi que des projets de lois de règlements. Pour autant, ces différents documents n'ont pu être produits.

31.2. Auditions sur les conclusions de l'audit

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016 et projet pour l'exercice 2017.

367. Cette composante évalue dans quelle mesure des auditions sont consacrées aux principales conclusions de l'institution supérieure de contrôle. La pratique internationale, considérée comme la pratique de base, veut que des auditions, donnant lieu à un examen approfondi des principales conclusions des rapports d'audit, soient tenues et ne couvrent que quelques entités auditées.

368. En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune audition menée par le pouvoir législatif. Cette prérogative du pouvoir législatif est consacrée dans la LORF⁵¹.

31.3. Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016 et projet pour l'exercice 2017.

369. Cette composante évalue dans quelle mesure le pouvoir législatif émet des recommandations et suit leur exécution.

370. En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune recommandation formulée par le pouvoir législatif.

31.4. Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

⁵⁰ Cf. article 77 du décret / 068 / 2010 promulguant la Constitution adoptée par le Conseil National de Transition le 19 avril 2010.

⁵¹ Cf. article 77 de la LORF.

Période de référence : exercices 2014, 2015 et 2016 et projet pour l'exercice 2017.

371. Cette composante évalue la transparence de la fonction de contrôle par l'accès au public. L'ouverture par la commission des finances de l'Assemblée nationale de ses auditions au public permet à ce dernier de contrôler ses procédures et donne aussi à la commission la possibilité d'informer le public de ses travaux. Cette ouverture des auditions peut revêtir diverses formes, qui vont de l'autorisation exceptionnelle de l'accès du public à la salle de la commission à l'invitation de certains membres du public à prononcer un discours sur un sujet particulier. L'observation des débats par le public peut aussi s'effectuer via la retransmission des auditions par les médias (la radio ou la télévision, par exemple) ce qui permet aux citoyens de suivre ce qui s'y passe. La composante 31.4 est axée sur l'accès du grand public et ne vise pas à déterminer si les membres du public sont invités à prendre la parole durant les auditions.

372. En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune audition publique menée par le pouvoir législatif.

IV. CONCLUSIONS SUR L'ANALYSE DES SYSTEMES DE GFP

A. Évaluation intégrée de la performance de la GFP

373. L'évaluation PEFA 2018 passe en revue les sept piliers du système de gestion des finances publiques en Guinée (graphique 1).

Pilier I : La Fiabilité du budget

374. Le budget annuel de l'État est peu réaliste. Ceci est dû principalement aux dépenses d'investissement financées par les bailleurs de fonds qui montrent un taux réduit d'exécution. A cela s'ajoute une connaissance imparfaite des données car le système d'enregistrement des informations budgétaires n'est pas adéquat. Les écarts importants sont dus à plusieurs facteurs, (1) la révision du budget en cours d'année avec des transferts et virements de crédits importants au sein des ministères qui sont régularisés par une loi de finances rectificative, (2) l'absence de décaissements des financements extérieurs attendus compromettant l'exécution des dépenses d'investissement et (3) le règlement important de dépenses non prévues dans le budget qui restent à régulariser et qui ont des conséquences sur l'exécution des dépenses budgétaires. En revanche, les dépenses financées sur les réserves pour imprévus restent très limitées.

375. La collecte des dons demeure insuffisante. Compte tenu de ce qui est constaté au niveau de la faiblesse de la réalisation des financements pour les dons, les réalisations de recettes sont très inférieures au niveau budgétisé. Cependant les recettes fiscales connaissent des taux élevés de réalisation.

Pilier II : Transparence des finances publiques.

376. L'exhaustivité des données de l'administration centrale est limitée. La collecte des informations sur les opérations extrabudgétaires de l'État est insuffisamment organisée. Il existe un nombre important d'établissements publics dont le suivi est difficilement renseigné, ou reste inconnu. L'aide au développement ne transitant pas par les circuits du ministère du plan est aussi non répertoriée. Cependant pour pallier cette absence d'information, les services de l'État ont entrepris des actions, comme la revue faite en septembre 2017 des établissements publics à caractère administratif, qui se poursuivent en 2018.

377. Les opérations de transferts aux collectivités locales répondent aux critères de répartition fixés par la réglementation et la loi de finances. Les informations sont transmises dans les délais pour la confection de leurs propres budgets. La connaissance de leurs opérations annuelles est effectuée dans de courts délais par la Direction de la décentralisation. La mise à la disposition des crédits de subvention est effectuée avec diligence, directement à la collectivité sans intermédiaire.

378. La lisibilité et la cohérence des informations budgétaires font l'objet d'efforts récents. Les classifications de la nomenclature du budget introduite par la LORF permettent de connaître plus particulièrement la nature de la dépense, l'objectif de la dépense et le service en charge de la dépense. Jusque-là, la nomenclature de la dépense permettait de connaître la nature de la dépense et le service en charge de la dépense (classification économique et classification administrative). À la suite d'études entreprises depuis les années 2013, une classification fonctionnelle a été ajoutée durant l'exercice 2017 pour la présentation et du budget 2018. Par ailleurs, l'information sur la performance des services publics a été amorcée en 2016 et se poursuit. Les procédures sont mises en place pour permettre dans les prochaines années de répondre à ce besoin d'information.

379. La documentation budgétaire et l'accès du public aux informations budgétaires font l'objet de grande attention de la part des pouvoirs publics. Des améliorations dans la collecte d'informations ont été apportées pour la préparation du budget en apportant des données plus complètes pour la confection du budget. L'accès du public a été rendu possible, avec la mise en place de sites internet permettant la diffusion des données budgétaires sur la préparation et l'exécution budgétaire. Ces informations ont été vulgarisées et il a été préparé un budget citoyen, en langue officielle et en deux langues nationales ; ce budget citoyen est disponible sur le site web du ministère du budget mais aussi dans les mairies des 342 communes de la République de Guinée.

Pilier III. Gestion des actifs et des passifs

380. La gestion des actifs et des passifs affiche des situations contrastées. Les actions conduites en 2017 ont permis de renforcer le suivi des entreprises publiques, dont les comptes sont audités à quelques exceptions près. Le suivi des opérations des collectivités locales, qui est

satisfaisant au niveau du MATD, est insuffisant au niveau du Trésor, et les comptes des collectivités ne sont pas encore systématiquement audités. Le suivi des actifs est inégal, relativement satisfaisant au niveau des actifs financiers, il est fragmenté au niveau des actifs physiques, mais des actions visant à le renforcer sont en cours. La gestion de la dette publique est relativement satisfaisante, mais un renforcement du reporting et de l'intégrité des données est souhaitable. La stratégie de gestion de la dette n'a pas encore été publiée et les rapports de gestion comportent des omissions.

381. Compte tenu de la priorité accordée aux investissements, les points les plus préoccupants concernent la gestion des investissements et les analyses des risques budgétaires liés aux PPP. Mis à part quelques circulaires, il n'existe pas de procédures et méthodes clairement définies pour étudier, analyser, sélectionner et suivre les projets d'investissement. La mission PIMA (évaluation de la gestion des investissements publics) que le FMI conduite en mai 2018, complète ce diagnostic et formule des propositions de renforcement du système de gestion des investissements publics. Pour l'instant, il n'est pas procédé à des analyses des risques liés aux accords de PPP et le dispositif de préparation, analyse et suivi des PPP est insuffisant. Toutefois, des réformes ont été engagées par l'État dans le cadre des PPP. Le Gouvernement a mis en place un programme de développement des PPP qui comprend, entre autres, l'élaboration d'un document de politique nationale des PPP et l'établissement d'une unité PPP. La loi L/0032/2017/AN du 4 juillet 2017 définit le cadre institutionnel et juridique régissant les PPP. Un décret d'application de cette loi PPP, en cours de validation, stipule notamment : l'obligation pour les autorités contractantes d'inscrire les passations de contrat de PPP dans leurs plans annuels de passation des marchés publics et d'inscrire les engagements financiers et les garanties liés aux PPP dans leur budget.

Pilier IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondé sur les politiques publiques

382. Les actions visant à fonder la budgétisation sur les politiques publiques ont été engagées, mais les résultats restent fragiles. Le processus de prévisions macroéconomiques a présenté quelques insuffisances au niveau de la publication des résultats en 2015 et 2016, qui ont été résolues en 2017. L'information sur les perspectives économiques est présentée au Parlement dans plusieurs documents (le rapport économique et financier et le DPBP), mais de manière partielle. Un DPBP triennal, qui développe la stratégie budgétaire à moyen terme, a été préparé en 2016 et 2017. Le DPBP 2018-2020 a été présenté à l'Assemblée nationale pour un débat d'orientation budgétaire en octobre 2017, avec un retard de quatre mois. Toutefois, les bénéfices apportés par cette démarche au processus de préparation du budget ont été moindres qu'escomptés.

383. En effet, les dispositions de la LORF et du décret sur le cadre de la gouvernance des finances publiques n'ont pas été appliquées de manière rigoureuse. A cause de problèmes d'organisation et de coordination entre les parties prenantes le calendrier de préparation du

budget a connu d'importants retards et les documents de programmation budgétaire pluriannuelle et le PLF n'ont pas été mis en cohérence. Par ailleurs, au cours de ces trois dernières années, peu d'analyses de la sensibilité des agrégats budgétaires aux paramètres économiques et de l'impact à moyen terme des nouvelles mesures de politique budgétaire ont été conduites. Les dispositions de la LORF concernant l'information donnée à l'Assemblée nationale sur les mouvements des crédits budgétaires en cours d'exercice n'ont pas été appliquées.

Pilier V : Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

384. Les administrations chargées de recouvrer les recettes assurent l'information des contribuables sur leurs principaux droits et obligations, y compris les voies de recours. Elles réalisent la majorité des contrôles programmés, mais leur démarche est insuffisamment basée sur les risques. D'importants arriérés de recouvrement, d'une ancienneté de plus de 12 mois, ont été accumulés par la DNI et les perspectives de leur mobilisation restent indéterminées.

385. Les receveurs chargés du recouvrement transfèrent directement sur leur compte à la BCRG les fonds collectés mais les rapprochements attestés ne sont faits qu'en fin d'exercice. Il n'y a pas de nivellement des soldes des comptes des receveurs sur le compte principal du Trésor à la BCRG, mais il est procédé à une centralisation quotidienne des données par la DNTCP. Des prévisions de trésorerie sont élaborées pour l'exercice budgétaire, mais leur actualisation est affectée par l'insuffisante maîtrise des dépenses imprévues et le recours excessif aux AP. Un plan d'engagement trimestriel est élaboré depuis juin 2017 et donne plus de visibilité dans la gestion des crédits des ministères. Les mouvements de crédits concernés ne sont pas communiqués à la commission des finances, mais sont ratifiés dans le cadre de la LFR.

386. La gestion des marchés publics est davantage transparente. Cela est justifié par l'existence d'une base de données sur les marchés publics, le recours très fréquent aux méthodes fondées sur une mise en concurrence, compte tenu de l'importance des marchés sur financements extérieurs, ainsi que les modalités de règlement des litiges. Pour autant, l'accès du public aux informations sur cette passation demeure encore perfectible.

387. Le contrôle interne des dépenses est fragile, en raison des défaillances du système et de l'importance du recours aux procédures exceptionnelles. Premièrement, le contrôle des états de paie permet d'assurer l'intégrité des données les plus importantes, mais il n'y a pas eu d'audit depuis le recensement biométrique réalisé en 2014. Deuxièmement, le contrôle interne des dépenses hors salaires se caractérise par des faiblesses dans la définition des responsabilités, et se trouve fragilisé par le recours excessif à la procédure exceptionnelle des autorisations de paiements. Le contrôle interne est essentiellement de régularité et de conformité et la fonction d'audit interne n'est pas encore développée. Le suivi des recommandations n'est pas encore exhaustif et structuré. Enfin, l'absence de définition juridique des arriérés de dépenses, le morcellement des informations existantes ainsi que l'absence de rapprochements et de

consolidation des données par la DNDAPD fragilise le pilotage et le suivi des arriérés de dépenses.

Pilier VI. Comptabilité et reporting

388. La comptabilité et le reporting présentent des lacunes importantes, liées au manque d'intégrité des données financières, alors même qu'un suivi budgétaire et comptable est effectif. L'absence de véritables rapprochements formalisés des comptes bancaires, d'attente et d'avances, ainsi que la faiblesse globale des processus visant à assurer l'intégrité des données financières, entachent la qualité de l'information budgétaire, comptable et financière. Même si des rapports sur l'exécution du budget et des rapports financiers sont établis, permettant une certaine comparabilité avec le budget initial, l'exactitude et l'exhaustivité des données présentées soulèvent des préoccupations de nature à perturber le pilotage des finances publiques. En outre, les rapports financiers ne sont pas systématiquement soumis à des audits externes.

Pilier VII. Audit externe

389. La supervision et l'audit externes sur l'exécution du budget par les pouvoirs judiciaire et législatifs ne sont pas effectifs. Eu égard notamment à l'absence de transmission de l'ensemble des rapports financiers à la Cour des comptes, la portée de l'audit est très faible. De fait, bien qu'indépendant et ayant recours à des normes internationales des institutions supérieures de contrôle, le juge des comptes (la Chambre des comptes, puis la Cour des comptes) n'a pas été en mesure de soumettre un quelconque rapport d'audit à l'Assemblée nationale. Cette dernière a toutefois pris des dispositions auprès du Gouvernement, et du juge des comptes, afin d'obtenir les documents requis.

B. Efficacité du cadre des contrôles internes

390. L'environnement de contrôle est marqué par des fragilités en raison notamment des faiblesses dans la répartition des tâches et des responsabilités et les insuffisances des manuels de procédures. La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est un principe général consacré par la LORF et le RGCP. Mais compte tenu de la multiplicité des intervenants dans la chaîne de la dépense, la séparation des tâches et des responsabilités n'est pas bien organisée et recèle des incompatibilités. A titre d'exemple, l'ACGPMP cumule les fonctions d'octroi de la non objection pour les marchés relevant de sa compétence, la validation des décomptes, l'exclusivité de la signature des procès-verbaux de réception de ces marchés, laissant à la marge la DNCMM et les services de l'ordonnateur chargés respectivement de la prise en charge des acquisitions dans le patrimoine de l'État et du droit de regard à la réception conforme des acquisitions. Les services de l'ordonnateur et du contrôle matières ont un rôle passif. Les manuels de procédures qui devaient contribuer à clarifier et préciser les

responsabilités sont au stade de projets, ceux existants étant caducs en raison de l'évolution récente du cadre législatif et réglementaire.

391. Les structures organisationnelles n'ont pas été également adaptées à l'évolution du dispositif réglementaire. Tel est le cas du contrôle financier dont l'organisation n'a pas été réaménagée et adaptée suite au processus de déconcentration du contrôle auprès des ministères et à la rénovation de la fonction de contrôleur financier promue par la LORF et le RGGBCP. Il existe un manque de coordination entre les contrôles dévolus au service central et ceux assignés aux services déconcentrés, notamment au titre du contrôle de la solde du personnel de l'État. L'exercice et le suivi des activités de contrôle auprès des établissements publics demeurent également fragiles. Les autorités envisagent le lancement d'une étude sur la structure organisationnelle du contrôle financier.

392. La gestion des ressources humaines est affaiblie par les insuffisances de la politique de recrutement. Celle-ci est caractérisée par le recours non maîtrisé à des recrutements de contractuels temporaires, l'insuffisance de formation et les incertitudes de la politique salariale.

393. La structuration du contrôle interne au niveau de l'ordonnateur est insuffisante. Les responsabilités des services de l'ordonnateur, de l'ACGPMP, du comptable matière et autres structures de contrôle ne sont ni bien coordonnées ni suffisamment précisées. Le cas des autorisations de paiement (AP) constitue également une exception qui fragilise le contrôle interne. Cette procédure est réglementée mais son utilisation a connu en pratique une application extensive. La procédure de régularisation des dépenses en AP manque de fiabilité et n'est pas formalisée. Un manuel de procédures d'exécution de la dépense est en cours d'élaboration.

394. La gestion des risques est quasiment absente. L'approche par les risques adossée à des cartographies des risques et des plans de contrôle correspondants n'est pas encore adoptée tant au niveau de la gestion des recettes que celle des dépenses. Les administrations fiscale et douanière appliquent des démarches partielles et peu structurées pour évaluer et hiérarchiser les risques de non-conformité réglementaire. La DGD est en train de mettre en place une telle démarche à travers l'élaboration de normes adossées au référentiel reconnu sur le plan international et le recours à une formation appropriée. La DNI adopte une démarche qui n'est pas encore structurée mais qui s'appuie sur des indices tels que les défauts de déclaration, les déclarations déficitaires récurrentes en matière d'impôts sur les sociétés ou continuellement créditrices en matière de TVA. Les risques liés aux restes à recouvrer d'impôts ne font pas l'objet d'une évaluation structurée. Concernant le contrôle et la maîtrise des dépenses publiques, il n'existe pas également d'approche par les risques.

395. Les activités de contrôle ne couvrent pas encore le contrôle de système et l'analyse de la performance. Aucun véritable contrôle du système de la paie n'a été mené au cours de ces trois dernières années. Les contrôles mis en place sont insuffisants pour assurer l'intégrité des

données de paie. Le système de rapprochements de base est également insuffisant. La formalisation des rapprochements bancaires par les comptables des administrations fiscales n'est pas régulièrement effectuée. Les recettes perçues et les transferts aux comptes bancaires des receveurs du Trésor à la BCRG font l'objet d'un rapprochement annuel, donnant lieu à une attestation de solde bancaire, établie par la BCRG.

396. Le système d'information et de communication est encore insuffisant. Le système de gestion de la paie des fonctionnaires n'est pas unifié. Cette unification était à l'état de projet en 2014, mais n'a pas abouti. L'État tient bien des registres des immobilisations corporelles, mais les enregistrements ne sont pas exhaustifs.

397. Les dispositifs de contrôle interne n'intègrent pas suffisamment les opérations de surveillance des différentes entités autonomes rattachées à l'administration centrale. Le contrôle réalisé auprès des établissements publics n'est pas structuré et organisé. Des difficultés subsistent encore dans la domiciliation de certains de leurs comptes bancaires auprès du Trésor en tant que correspondants.

398. La structure chargée de piloter le contrôle interne n'est pas encore opérationnelle. Un cadre permanent de concertation des Corps de contrôle a été créé et placé auprès du Président de la République⁵². Ce cadre, de création récente, n'est pas encore opérationnel.

399. En conclusion, le dispositif actuel de contrôle interne est faible et insuffisamment structuré. Son fonctionnement est affecté par l'absence de coordination et surtout d'une vision globale et cohérente du système, conforme aux normes admises dans le domaine du contrôle interne.

C. Points forts et points faibles de la GFP

400. Cette sous-section analyse dans quelle mesure la performance du système de GFP évalué semble soutenir ou compromettre la réalisation globale des trois principaux objectifs financiers et budgétaires : (1) la discipline budgétaire globale, (2) l'allocation stratégique des ressources ; (3) l'efficacité des services fournis.

La discipline budgétaire globale

401. La discipline budgétaire globale exige un contrôle effectif du budget total et la gestion des risques budgétaires. Maintenir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, le niveau de la dette et d'autres agrégats budgétaires exige de fixer à l'avance des limites fermes qui encadrent les décisions sur le budget, qu'elles soient annuelles ou à moyen terme.

⁵² Décret d/2012/n°123/PRG/SGG portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation des Corps de contrôle auprès du Président de la République.

402. Les points forts du système de GFP au regard de l'objectif de discipline budgétaire se limitent à : (1) l'existence d'une documentation du budget annuel relativement complète et accessible au public à la suite des efforts du Ministère du budget, et (2) le respect des dispositions transparentes garantissant les transferts aux communes, bien de niveau peu significatif. Le ministère du budget a amorcé un processus devant permettre que les transactions soient contrôlées tout au long des phases de formulation, d'examen, d'exécution et de reporting du budget.

403. En revanche, plusieurs aspects de la GFP fragilisent la discipline budgétaire globale. Le gouvernement ne parvient pas à disposer d'un budget crédible, faute d'un système rigoureux de mobilisation des ressources et de contrôle des dépenses durant l'exécution du budget. Il en résulte que les dépenses et les recettes totales s'écartent sensiblement du budget approuvé. Plus spécifiquement, les aspects fragilisant la discipline budgétaire globale comprennent principalement :

- La procédure de formulation du budget annuel s'appuie sur des plafonds de dépenses à moyen terme, dont la qualité est affectée par des prévisions macroéconomiques et budgétaires de fiabilité peu assurée, et n'analysant pas l'effet à court terme et moyen terme des mesures nouvelles.
- La soutenabilité budgétaire à moyen terme est peu garantie, faute d'une évaluation financière et d'hierarchisation rigoureuse des grands projets financés sur ressources propres, comprenant l'estimation des charges récurrentes à l'achèvement des projets.
- Le recouvrement insuffisant des recettes par suite d'importants arriérés peu suivis handicape la disponibilité des ressources pour financer les plans de dépenses.
- Le recours excessif à la procédure exceptionnelle des autorisations de paiements affaiblit le contrôle des engagements de dépenses et la gestion de la trésorerie.
- La capacité limitée dans le domaine de la prévisibilité des dons et des flux de recettes et dépenses en cours d'année rend la gestion de la trésorerie peu active et génère des arriérés de paiements.
- Le suivi des risques budgétaires n'est pas encore effectif en l'absence d'une analyse exhaustive des passifs éventuels explicites (garanties) ou implicites (PPP).

L'allocation stratégique des ressources

404. L'allocation stratégique des ressources suppose une planification et une exécution du budget conformes aux priorités nationales visant la réalisation des objectifs de politique publique.

405. Le principal point fort du système de GFP au regard de l'allocation stratégique est lié à l'examen des budgets par l'Assemblée nationale. Le calendrier d'examen du PLF est globalement respecté. Ainsi, l'Assemblée nationale examine les projections macroéconomiques et les objectifs budgétaires à moyen terme. Ses commissions sectorielles examinent les prévisions détaillées du PLF. En conséquence, à bonne date, l'Assemblée nationale met à la disposition du gouvernement le budget annuel. En outre, le système transparent de transfert aux collectivités facilite l'allocation des ressources à leur niveau.

406. La préparation d'un DPBP vise à appuyer l'allocation des ressources, mais son efficacité n'est pas encore assurée. Les prévisions et la stratégie DPBP élaborée au moment de la préparation du budget ne reposent pas sur des fondements suffisamment détaillés, notamment en termes de mesure d'impact budgétaire des politiques proposées, pour définir une trajectoire fiable. Les plafonds triennaux de dépenses ne sont pas encore une référence crédible dans le processus de la budgétisation à moyen terme, en raison de leur envoi tardif et la cohérence non encore établie entre le budget annuel et les estimations triennales de l'exercice précédent.

407. Les faiblesses au niveau de la discipline budgétaire globale se répercutent sur l'allocation des ressources. L'insuffisante priorisation sous contrainte financière des grands projets d'investissement financés sur ressources propres de l'État ne permet pas d'en maximiser les effets et de soutenir les objectifs du PNDS. Le suivi incomplet des garanties et autres passifs peut se traduire par un relèvement parfois injustifié des coûts du service de la dette, et affecter une réallocation des ressources destinées aux priorités de politiques publiques.

L'efficacité des services fournis

408. Une prestation de services efficient exige d'utiliser au mieux le budget pour obtenir les meilleurs niveaux possibles de service public dans les limites de ressources disponibles.

409. Le principal point fort du système de GFP au regard de l'efficacité des services fournis est lié à la gestion relativement transparente des marchés publics. La direction nationale des marchés publics constitue une base de données relativement exacte et complète pour la plupart des méthodes de passation de marchés. Selon cette base de données, durant l'exercice 2017, plus de 80 % de la valeur totale des marchés publics ont été attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence due pour partie aux projets financés sur ressources extérieures.

410. Dans le même temps, l'exécution des PPP combinée avec la gestion inefficace des grands projets d'investissement ne permettent pas d'optimiser l'utilisation des ressources. En effet, les contrats PPP en cours de mise en œuvre ou simplement signés ont été réalisés par entente directe, donc sans appel à la concurrence. Si, les grands projets sont suivis par les ministères et l'ACGPMP et des rapports de contrôle détaillés publiés mensuellement ou

trimestriellement, il n'existe pas de document de synthèse montrant l'exécution des grands projets.

411. A ces faiblesses s'ajoutent l'information très partielle sur les résultats obtenus des services fournis et l'inefficacité de l'audit externe. Avec des comptes d'attentes et d'avances qui restent longtemps non apurés, l'intégrité des données financières est limitée. Cela ne permet pas de disposer d'une image fidèle des résultats financiers. A l'exception des comptes de gestion des comptables, ces résultats financiers annuels comprenant les lois de règlements ne sont par ailleurs pas rendus disponibles pour leur examen par la Cour des comptes. Cette dernière n'a pas été en mesure de finaliser une opération d'audit. De plus, il n'existe pas un système organisé pour assurer une remontée de l'information sur les ressources (y compris celles provenant des sources propres) reçues par les structures sanitaires et les écoles, au niveau déconcentré. Les décideurs n'ont donc pas une vision claire de la qualité des services effectivement rendus. Il conviendrait d'améliorer l'information sur les résultats pour faciliter le suivi de la performance que promeut la LORF.

D. Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure

412. Cette section présente la performance de la GFP et sa contribution à la réalisation des trois objectifs financiers et budgétaires dans une optique d'évolution depuis l'évaluation de 2013. Elle s'appuie sur la description des changements intervenus au niveau de la performance figurant dans l'analyse de chaque indicateur du cadre méthodologique PEFA de 2011, tel que reprise dans le tableau récapitulatif à l'annexe 4.

La discipline budgétaire globale

413. La discipline budgétaire globale a connu des progrès au regard des prévisions relativement plus réalistes des recettes domestiques et un début de renforcement du contrôle des engagements des dépenses. Les prévisions de recettes domestiques sont plus réalistes. L'exécution de la dépense publique s'est améliorée avec la rationalisation du processus d'élaboration des plans d'engagement en 2017 et la relative amélioration du contrôle des engagements. Mais l'exécution de la dépense continue à être affectée par le recours aux modalités dérogatoires sous forme d'autorisations de paiement, malgré que cette dérogation ait été encadrée par le RGGCP de 2013. Par ailleurs, le reporting régulier en cours d'exercice s'est amélioré avec l'établissement, en 2017, de rapport d'exécution du budget sur une base trimestrielle.

414. La discipline budgétaire globale a aussi connu un recul lié aux prévisions de dépenses moins réalistes et au long délai dans les rapprochements des comptes des recettes. Le réalisme du niveau global des dépenses du budget constaté en 2013, s'est fortement dégradé dû en partie aux effets de la crise à virus Ebola. Les recettes fiscales et non fiscales sont versées directement dans les comptes gérés par le Trésor, mais la fréquence des

rapprochements bancaires s'est affaiblie, passant d'une fréquence au moins trimestrielle à une périodicité annuelle. Les contrôles des états de paie, faute de recensement biométrique au cours des 3 derniers exercices, ont enregistré un recul.

415. La discipline budgétaire globale continue d'être affectée par des faiblesses persistantes depuis l'évaluation antérieure. L'accumulation des arriérés fiscaux se poursuit. La persistance d'un stock significatif d'arriérés de paiement sur les dépenses affecte négativement la discipline budgétaire car cela indique que le contrôle des engagements et l'exécution des paiements échus demeurent défaillants en dépit des légers progrès constatés.

L'allocation stratégique des ressources

416. L'allocation stratégique des ressources a connu des progrès au regard de l'amélioration de la transparence budgétaire. Par rapport à 2013, des informations complémentaires relativement plus exhaustives sont soit annexées à la documentation budgétaire soit mises à la disposition du public. L'amélioration de l'information sur les obligations fiscales et déclaratives constitue une évolution positive, même si les modalités d'accès et de diffusion de cette information restent encore perfectibles. Bien que de faible impact, la transparence des relations budgétaires avec toutes les communes a significativement progressé à la faveur de l'application amorcée du nouveau Code des collectivités de 2016 par les ministères concernés, et l'appui des PTFs.

417. L'allocation stratégique des ressources a aussi connu un recul lié au retard dans la mise en œuvre du calendrier budgétaire. Par rapport à la précédente évaluation, les ministères et institutions n'ont disposé qu'une semaine pour finaliser leur projet de budget pour l'année 2018, après l'envoi des plafonds. Ce délai est très insuffisant pour procéder à des propositions stratégiques pour les priorités de dépenses. Les écarts entre les dotations et les réalisations des dépenses des ministères et institutions sont donc demeurés significatifs, mais ont commencé à se réduire.

418. Des faiblesses persistantes depuis 2013 continuent d'affecter l'allocation stratégique des ressources. Le manque de fiabilité des données budgétaires et du reporting sur l'information financière ne permet pas de s'assurer que les ressources sont affectées comme prévu aux priorités stratégiques du gouvernement guinéen. L'absence d'audits externes, et de fait, d'examen par le pouvoir législatif, ne garantit pas la redevabilité des pouvoirs publics par rapport aux ressources qu'ils allouent conformément au budget approuvé.

419. Des actions entreprises dans le cadre de la LORF doivent encore être confortées pour garantir un progrès en matière d'allocation stratégique des ressources. La préparation en 2016 et 2017 d'un DPBP constitue un progrès, puisqu'il projette les dépenses non seulement par catégories économiques, comme effectué en 2013, mais aussi par ministères. Néanmoins, les écarts entre les prévisions par ministère du DBPB 2018-2020 et du PLF 2018 et l'absence d'analyse des écarts entre les projections triennales effectuées en 2016 et celles effectuées en

2017, montrent que le DPBP n'est pas encore un instrument appuyant efficacement l'allocation intersectorielle des ressources. Avec la mise en place d'une nomenclature budgétaire conforme aux standards internationaux pour l'exercice 2018, la préparation et l'exécution du budget s'appuient sur des éléments justifiant l'importance des politiques publiques.

L'efficacité des services fournis

420. L'efficacité des services fournis a connu des progrès au regard de l'amélioration du fonctionnement du système de passation des marchés publics. Comme déjà indiqué, lors de l'évaluation en 2018, la valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant l'exercice 2017 représente plus de 80 % de la valeur totale des marchés, hors PPP. Cela permet l'optimisation des ressources utilisées par les autorités pour leurs achats. Les progrès s'illustrent également sur la mise à disposition du public, de manière fiable et en temps opportun, des principaux éléments d'informations sur la passation des marchés. Enfin, il existe dorénavant, au sein de l'ARMP, un comité de règlement des différends et des sanctions (CRDS), organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes.

421. Des faiblesses persistantes continuent à limiter l'efficacité des services fournis. La persistance des AP et l'insuffisante maîtrise de la gestion de trésorerie affectent l'efficacité de la prestation des services. La persistance d'un niveau significatif d'arriérés de dépenses signifie que les allocations budgétaires ne suffisent pas pour atteindre les niveaux de service prévus. Comme lors de l'évaluation antérieure, l'absence de rapport sur les ressources (y compris celles provenant des sources propres) reçues par les structures sanitaires et les écoles ne permet pas de contrôler l'efficacité des services fournis.

422. Des actions entreprises dans le cadre de la LORF doivent encore être confortées pour garantir un progrès en matière d'efficacité des services fournis. La plupart des ministères (22 sur 29) ont commencé à présenter des plans de performance à travers les CDMTs, mais ceux-ci ne sont pas encore utilisés pour une grande prévisibilité des allocations budgétaires permettant de mieux planifier l'utilisation des ressources. De plus, la pratique des rapports d'évaluation des performances a commencé, mais doit être étendu à un grand nombre de ministères.

V. PROCESSUS DE REFORME DE LA GFP DE L'ÉTAT

A. Démarche suivie pour la réforme de la GFP

423. La stratégie de réforme des finances publiques s'inscrit dans le « Plan national de développement économique et social (PNDES, 2016–2020) », adopté par l'Assemblée nationale en juin 2017. Le PNDES décrit la vision 2040 de la Guinée et fixe les orientations

stratégiques générales. Ce PNDES s'appuie sur les leçons tirées de la mise en œuvre du plan quinquennal 2011-2015. Il vise à : i) assurer une transformation structurelle et une diversification de l'économie par des investissements majeurs pour développer les infrastructures (énergie, transports, agriculture) ; ii) promouvoir la bonne gouvernance, notamment pour améliorer la qualité des dépenses publiques ; iii) favoriser le développement du capital humain pour améliorer l'emploi des jeunes et la productivité ; et iv) améliorer la gestion des ressources naturelles qui tiennent compte de l'environnement.

424. Un plan stratégique de réformes des finances publiques (PREFIP) sur la période 2014-2018 avait été adopté, et sa mise en œuvre s'effectue à travers un plan d'action triennal glissant. Préparé sur la base des résultats de l'évaluation PEFA de 2013, le PREFIP a été adopté par le Conseil des Ministres en mai 2014. Ce plan comporte treize (13) programmes, dont neuf (9) couvrent l'ensemble des aspects de la gestion des finances publiques et 4 sont de soutien. Les actions formant chaque programme sont révisées en fonction des évolutions constatées, et sont déclinées dans les programmes d'activités annuels des directions et services de l'administration centrale. L'accent est mis sur les réformes des fonctions fondamentales, avant l'introduction des réformes plus avancées de la gestion des finances publiques.

B. Réformes récentes et réformes en cours

425. Des réformes de modernisation de la préparation du budget annuel promues par la LORF ont été mises en œuvre. Le Document de programmation budgétaire pluriannuel est rendu en 2017 à sa deuxième édition, marquée par sa présentation pour la première fois au débat d'orientation budgétaire tenu à l'Assemblée nationale, en novembre 2017. Des maquettes-types pour les cadres de dépenses à moyen terme au niveau des ministères ont été approuvés et servent de base à leur préparation. Dans le même temps, la nouvelle nomenclature budgétaire de 2014 conforme aux standards internationaux a été utilisée pour la première fois à la présentation du budget 2018, et sert à son exécution.

426. Des réformes portant sur l'exécution et les contrôles ont aussi connu des évolutions. D'abord, ont été adoptées des principales réglementations telles que l'arrêté portant création du comité d'engagement qui approuve les plans d'engagements trimestriels et l'instruction conjointe fixant les délais dans la chaîne d'exécution de la dépense publique. Deux importants manuels sont en cours de finalisation : (1) un premier portant sur les procédures de contrôle financier ; et (2) un deuxième encadrant les procédures de la chaîne de la dépense.

427. Des dispositions de la LORF concernant l'information budgétaire sont en cours de mises en œuvre, dans le domaine budgétaire. En particulier, en 2017, l'exécutif a régulièrement publié et transmis à l'Assemblée nationale, le rapport trimestriel sur l'exécution du budget. L'Assemblée se propose de les examiner à partir d'avril 2018.

428. Le suivi des établissements publics administratifs fait l'objet d'attention. Comme soulignée dans l'évaluation, une revue des EPA a été menée en 2017, à l'initiative du Ministre du Budget. Cette revue a couvert les aspects institutionnels, de gestion et de supervision dont les principales conclusions ont servi à la préparation d'un plan d'actions dont la mise en œuvre est suivie par un Comité.

429. Des réformes ont également été apportées sur le volet comptable, mais la plupart sont en cours ou ne sont pas appliquées.

- **Des réglementations comptables adoptées au dernier trimestre 2017 concernant :** (i) les modalités de création, de fonctionnement et de contrôle des régies d'avances et de recettes ; (ii) la nomenclature des pièces justificatives de la dépense publique, (iii) le Plan comptable type des Etablissements Publics à caractère Administratif ; et (iv) l'organisation comptable de la République de Guinée.
- **D'autres textes importants sont finalisés mais attendent d'être signés.** C'est l'exemple du projet de décret portant Statuts des comptables publics, du projet d'arrêté portant création, attributions et organisation de l'Agence Comptable Centrale des dépôts (ACCD) ; et des manuels de procédures comptables des recettes fiscales, des recettes non fiscales, et des dépenses.

C. Considérations institutionnelles

430. Les réformes budgétaires ont été portées au plus haut niveau. Les forces constatées dans certains aspects de la transparence budgétaire en particulier sont le résultat d'un fort engagement du Ministre du budget. Ceci s'est traduit par l'organisation du premier DOB, l'enrichissement de la documentation en annexe de la loi de finances, la transparence des transferts aux collectivités locales et l'accès public aux informations budgétaires.

431. Le pilotage de la mise en œuvre des réformes est placé sous la supervision du MEF qui préside le Comité des finances publiques élargi aux ministères sectoriels, aux PTFs, à la société civile, et au secteur privé. La coordination technique du suivi de la mise en œuvre du PREFIP est assuré par la Cellule Technique de Suivi des Programmes (CTSP). La CTSP s'appuie aussi bien sur des comités techniques regroupant les directions opérationnelles du MEF et du MB que sur des points focaux désignés au sein des ministères sectoriels. Elle bénéficie d'un appui technique et financier de l'Union européenne.

432. La Guinée a bénéficié d'une assistance technique visant à consolider les fondamentaux de la GFP. Cette assistance technique a consisté en un renforcement des capacités dans le domaine de la préparation du budget et notamment l'introduction des cadres budgétaires pluriannuels dans le cadre d'un fonds fiduciaire géré par le FMI. Parallèlement, un appui technique du FMI, financé par l'UE, a porté sur plusieurs domaines, comme la finalisation du cadre légal de la GFP, l'exécution et les contrôles budgétaire, la gestion de la trésorerie et le

CUT, le reporting budgétaire, la comptabilité de l'État, et le suivi des risques budgétaires des organismes publics. La Banque mondiale apporte un appui notamment dans les domaines de la décentralisation budgétaire et de l'informatisation de la gestion budgétaire. La Banque africaine de développement appuie l'informatisation de la gestion des investissements publics. D'autres actions sont menées par plusieurs PTFs pour renforcer la Cour des comptes.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance

	Note	Justification de la notation
PI-1 : Dépenses effectives totales	D	Les dépenses effectives ont représenté moins de 85 % du montant des dépenses initialement approuvées au cours de deux des trois derniers exercices : en 2015 (68.7 %) et 2016 (71.2%).
	Note	Justification de la notation
PI-2 : Composition des dépenses effectives	D+	Méthode de notation M1
2.1 Composition des dépenses effectives par administration	D	La composition des dépenses effectives par administration s'écarte de plus de 15% de celle du budget initial pour les exercices concernés . L'écart s'élève à 34,6 % pour 2015, à 31,3% pour 2016 et 22,40% pour 2017.
2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique	D	Cette composition de la dépense par catégorie économique laisse apparaître les écarts suivants: 27,1% pour 2015, 37,9 % pour 2016, et 15,9% pour 2017. Ceci est supérieur pour deux années, à 15%. entraînant la note D.
2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévus	A	Le montant des dépenses pour imprévus a été en moyenne de 0,3% par rapport au montant des prévisions budgétaires annuelles pour l'ensemble des trois années.
	Note	Justification de la notation
PI-3 : Recettes effectives	D	Méthode de notation M2
3.1 Recettes effectives totales	D	Les recettes exécutées comprenant les dons ont représenté pour les trois années moins de 92% des recettes inscrites au budget.
3.2 Composition des recettes effectives	D	La composition des recettes s'est écartée du budget initial de plus de 15% au cours de deux des trois derniers exercices
	Note	
PI-4 : Classification du budget	C	
	C	La classification utilisée pour la présentation et l'exécution du budget 2017 comprenait une classification administrative, et une classification économique conforme aux normes internationales.
	Note	Justification de la notation
PI-5 : Documentation budgétaire	B	
	B	Les documents budgétaires comprennent 7 des 12 éléments dont 3 éléments de base
	Note	Justification de la notation
PI-6 Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D	Méthode de notation M2
6.1 Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	D *	Les informations sont partielles, aucune information sur la Caisse nationale de Sécurité sociale et sur les opérations de dons des bailleurs exécutés en dehors du budget de l'Etat
6.2 Recettes non comptabilisées dans les états financiers	D *	Idem
6.3 États financiers des unités extrabudgétaires	D *	Idem
	Note	Justification de la notation
PI-7 : Transferts aux administrations infranationales	A	Méthode de notation M2
7.1 Système d'affectation des transferts	A	L'affectation horizontale de tous les transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles. Ces transferts sont inscrits clairement dans la loi de finances initiale
7.2 Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	A	Les informations concernant les subventions aux villes et communes sont disponibles dès le dépôt du projet de budget à l'Assemblée nationale, soit plus de quatre mois avant la date limite d'adoption du budget communal. Les subventions sont réglées directement au niveau central, chaque commune ayant un compte à la Banque centrale.

	Note	Justification de la notation
PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	D+	Méthode de notation M2
8.1 Plans de performance pour assurer les prestations de services	C	Bien que ce sont 22 ministères sur 29 qui ont présenté pour l'exercice 2018 les plans de performance à travers les CDMT, c'est une majorité de ministères qui disposent d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les services délivrés ou les résultats obtenus, en raison de certaines omissions et/ou des incohérences des indicateurs de produits ou de résultats.
8.2 Performance des fonctions de prestation de services	D	Les activités menées ne sont pas disponibles pour la majorité des ministères car 16 ministères sont à leur premier exercice et seulement 6 sont à leur 2ème expérience et dont les données sur l'exercice 2017 ne sont pas exhaustives dans leur CDMT 2018-2020.
8.3 Ressources reçues par les unités de prestation de services	D	Aucune enquête n'a été réalisée au cours des 3 derniers exercices en vue de disposer d'un rapport sur les ressources (y compris celles provenant des sources propres) reçues par les structures sanitaires et les écoles.
8.4 Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	La pratique des rapports de performance a été limitée à 3 trois ministères sur 29.
	Note	Justification de la notation
PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires	B	
	B	L'Etat publie six éléments d'information sur huit requis dans les délais prescrits y compris au moins quatre éléments de base sur cinq . Il n'est pas présenté d'éléments audités ni de rapports d'audit externe.
	Note	Justification de la notation
PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires	D+	Méthode de notation M2
10.1 Suivi des entreprises publiques	C	L'administration centrale a reçu les comptes 2016 de la plupart des entreprises dans un délai de 9 mois. Un rapport présentant la situation financière des entreprises publiques pour l'exercice clos 2016 a été publié en novembre 2017.
10.2 Suivi des administrations infranationales	D	Les comptes administratifs de 2017 pour toutes les communes ont été transmis au MATD dans un délai de deux mois, mais n'ont ni été audités, ni publiés. Les comptes de 2016 n'étaient pas toujours publiés seize mois après la fin de l'exercice.
10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	Les rapports budgétaires ne présentent pas de quantification des passifs éventuels.
	Note	Justification de la notation
PI-11 Gestion des investissements publics	D+	Méthode de notation M2
11.1 Analyse économique des projets d'investissement	C	Seuls les 11 projets sur financement extérieur ont fait l'objet d'analyses économiques, représentant en nombre plus de 25%, et en valeur, moins de 75 % de l'échantillon des grands projets.
11.2 Sélection des projets d'investissement	C	Tous les grands projets ont été classés en trois catégories de priorité par le MPCCI dans le cadre du PNDES. Toutefois, les critères standards utilisés sont trop généraux pour permettre une priorisation plus fine au sein de ces catégories..
11.3 Calcul du coût des projets d'investissement	D	Les coûts totaux des projets budgétisés ne sont pas publiés ni dans les documents budgétaires, ni dans le PIP, ni dans les CDMT ministériels.
11.4 Suivi des projets d'investissement	C	Les grands projets sont suivis par les ministères et l'ACGPMP. Des rapports de contrôle suivant les coûts et l'avancement physique sont publiés mensuellement ou trimestriellement, des rapports internes aux ministères sont préparés. Toutefois, il n'existe pas procédures standards de suivi et de préparation de document de synthèse montrant l'exécution de ces grands projets.
	Note	Justification de la notation
PI-12 Gestion des actifs publics	D+	Méthode de notation M2
12.1 Suivi des actifs financiers	B	La DNPEIP suit les participations. Le MEF a publié en novembre 2017 un rapport sur la performance en 2016 des entreprises dans lesquelles l'Etat a des participations. Les normes OHADA ne sont pas appliquées par toutes les entreprises. Le Trésor enregistre des actifs financiers dans les comptes de classe 5
12.2 Suivi des actifs non financiers	D	L'État tient quelques registres des immobilisations corporelles, mais ces registres ne sont pas tous mis à jour et ne couvrent pas toutes les immobilisations.
12.3 Transparence de la cession des actifs	D	Les documents budgétaires et les rapports financiers donnent peu d'information sur les cessions d'actifs et ne présentent généralement pas les coûts d'acquisitions et les coûts de vente

	Note	Justification de la notation
PI-13 : Gestion de la dette	C+	Méthode de notation M2
13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	C	Les données sur les conventions, les tirages et le service de la dette sont enregistrées. Les appels d'échéance des créanciers sont enregistrés dès réception, les autres données sont rapprochées trimestriellement avec les bailleurs de fonds. Un rapport de gestion est établi chaque année
13.2 Approbation de la dette et des garanties	A	La loi de finances annuelle précise que les emprunts sont contractés par le ministre des finances. La LFRF stipule que seul le ministre chargé des finances est habilité à signer des garanties. Le Comité national de la dette publique donne un avis préalable à tout engagement d'emprunt. La DND-APD est le seul organisme assurant la gestion courante de la dette.
13.3 Stratégie de gestion de la dette	D	Une stratégie de la dette a été préparée en 2016. Le DPBP 2018-2020 rappelle cette stratégie, mais ne fournit pas d'éléments précis et chiffrés sur sa mise en œuvre.
	Note	Justification de la notation
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires	D+	Méthode de notation M2
14.1 Prévisions macroéconomiques	C	L'administration a préparé en 2017 un document cadre macroéconomique triennal, En 2015 et 2016, des projections triennales, à usage interne, ont été préparées sous tableur.
14.2 Prévisions budgétaires	C	En 2015, des projections triennales à usage interne ont été préparées. Depuis 2016, un DPBP donne la programmation budgétaire triennale. Le DPBP 2018-2020 a été examiné par l'AN au cours d'un DOB.
14.3 Analyse de sensibilité macrobudgétaire	D	En 2017, l'impact budgétaire de trois scénarios macroéconomiques a été estimé. Il n'y a pas été entrepris d'analyse de sensibilité en 2016 et 2015
	Note	Justification de la notation
PI-15 Stratégie budgétaire	D+	Méthode de notation M2
15.1 Impact budgétaire des politiques proposées	D	Les estimations de l'impact budgétaire des politiques sont partielles
15.2 Adoption de la stratégie budgétaire	B	En 2017, le Gouvernement a présenté au Parlement une stratégie budgétaire comprenant des objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs couvrant la période 2018-2020
15.3 Présentation des résultats budgétaires	D	Le DPBP 2018-2020 présente la réalisation de certains objectifs budgétaires, mais de manière sommaire
	Note	Justification de la notation
PI-16 : Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D	Méthode de notation M2
16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme	D	Les annexes au DPBP 2018-2020 comprennent des tableaux résumés utiles pour l'analyse, mais qui n'ont pas été mis à jour pour documenter le PLF 2018.
16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme	D	La lettre de cadrage du PM qui présente les plafonds de dépense triennaux par ministère du DPBP, n'a été émise que le 25 septembre, en fin du cycle de préparation budgétaire. Ce cycle avait été introduit par la circulaire du ministre du budget du 31 mars 2017.
16.3 Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme	C	Treize ministères disposent de stratégies ou de note de politique sectorielle, couvrant 53% des crédits de paiement des ministères et institutions dans la LFI 2018. Les propositions de dépenses du titre V dans la LFI 2018 représentant 28 % des crédits des ministères et institutions sont alignés sur le PNDES et les stratégies sectorielles.
16.4 Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent	D	Les documents budgétaires pour 2018 ne comparent pas les prévisions pour 2018 avec les prévisions pour la deuxième année du DPBP 2017-2019 préparé en 2016
	Note	Justification de la notation
PI-17 : Processus de préparation du budget	C+	Méthode de notation M2
17.1 Calendrier budgétaire	C	En 2017 le calendrier a été modifié tardivement et n'a laissé qu'une semaine aux ministères sectoriels pour finaliser leur projet de budget après l'envoi de la lettre plafonds .La plupart des ministères ont néanmoins présenté leurs propositions à temps.
17.2 Directives pour la préparation du budget	C	La circulaire du ministre du budget du 31 mars qui a introduit la préparation du budget est de qualité insuffisante car elle ne précise pas la nécessaire distinction entre les activités existantes et les nouvelles activités. La lettre de cadrage du Premier ministre du 25 septembre a notifié les plafonds ministériels examinés en Conseil des ministres, mais seulement quelques jours avant les conférences budgétaires sur le budget de fonctionnement et plus de deux semaines après l'achèvement des conférences sur l'investissement.
17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif	B	Les projets de budget 2018 et 2017 ont été déposés à l'AN deux mois et demi avant le début de l'exercice, le projet de budget 2016 a été déposé un mois et demi avant le début de l'exercice.

	Note	Justification de la notation
PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif	C+	Méthode de notation M1
18.1 Portée de l'examen des budgets	A	En 2017 l'AN a examiné les projections macroéconomiques et les objectifs budgétaires à MT lors du DOB, les prévisions détaillées du PLF 2018 ont été examinées par les commissions sectorielles.
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	B	En application du règlement intérieur de l'Assemblée l'organisation et le calendrier de l'examen du budget sont établis dès réception du PLF.
18.3 Calendrier d'approbation des budgets	B	Le pouvoir législatif a approuvé les budgets 2018 et 2017 avant le début de l'exercice, le budget 2016 a été approuvé 16 jours après le début de l'exercice, le 16 janvier 2016
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	C	Les règles définissant les ajustements budgétaires sont clairement définies par l'article 30 de LORF. Mais, contrairement à l'article 30, les commissions parlementaires ne sont pas informées des virements entre titres.
	Note	Justification de la notation
PI-19 : Gestion des recettes	C	Méthode de notation M2
19.1 Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes	B	Les administrations chargées de recouvrer la plupart des recettes donnent aux contribuables accès à des informations exhaustives et à jour, sur leurs principaux droits et obligations, y compris les procédures de recours, mais elles ne sont pas toutes en ligne pour permettre un accès plus facile. Une « commission d'appel fiscal » est prévue par la législation fiscale en vigueur.
19.2 Gestion des risques liés aux recettes	C	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes appliquent des démarches partiellement structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques de non conformité réglementaire pour certains flux de recettes, notamment ceux liés aux opérations de contrôle fiscal.
19.3 Audits et enquêtes concernant les recettes	C	Les entités chargées de recouvrer les recettes publiques réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, en appliquant un plan d'amélioration de la conformité réglementaire. La DNI a réalisé en 2017 la majorité des audits et enquêtes prévus. Pour la DGD, les contrôles et enquêtes portent sur la majorité des opérations de dédouanement.
19.4 Suivi des arriérés de recettes	D	Les informations disponibles sur les arriérés de recettes fiscales, de fiabilité non assurée, suggèrent que la part d'arriérés de recettes à fin 2017 représente 76.6 % du total des arriérés.
	Note	Justification de la notation
PI-20 : Comptabilisation des recettes	C+	Méthode de notation M1
20.1 Informations sur le recouvrement des recettes	B	La DNTCP reçoit, au minimum tous les mois, des données sur les recettes, qui lui sont communiquées par les entités chargées du recouvrement de la plupart des recettes de l'administration centrale. Ces données sont ventilées par type de recettes et consolidées dans un rapport.
20.2 Transfert des recettes recouvrées	A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds directement sur des comptes ouverts à la BCRG administrés par le Trésor.
20.3 Rapprochement des comptes de recettes	C	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes publiques procèdent au rapprochement complet des montants perçus et des transferts au Trésor et autres organismes désignés au minimum une fois par an, dans un délai de deux mois suivant la fin de l'année.
	Note	Justification de la notation
PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	C	Méthode de notation M2
21.1 Consolidation des soldes de trésorerie	C	L'ACCT centralise quotidiennement des soldes des comptes des comptables principaux du Trésor mais absence de consolidation au niveau du compte unique du Trésor qui est créé mais n'est pas opérationnel.
21.2 Prévisions de trésorerie et suivi	C	Des prévisions de flux de trésorerie sont élaborées, préparées pour l'exercice budgétaire mais leur actualisation mensuelle ou trimestrielle est affectée par l'insuffisance de maîtrise des dépenses notamment les autorisations des paiements.
21.3 Informations sur les plafonds d'engagement	C	Les unités budgétaires disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un mois à l'avance
21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	C	De nombreux ajustements budgétaires interviennent en cours d'exercice et sont communiqués de façon relativement transparente.
	Note	Justification de la notation
PI-22 : Arriérés de dépenses	D+	Méthode de notation M1
22.1 Stock d'arriérés de dépenses	B	Il n'existe pas dans le cadre normatif guinéen de définition précise des arriérés de dépenses. Sur la base des données communiquées, le stock d'arriérés n'a pas dépassé 6 % du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos, mais ce niveau semble peu fiable.
22.2 Suivi des arriérés de dépenses	D	Des données sont produites sur les différents restes à payer, mais elles n'isolent pas spécifiquement les arriérés, eu égard à l'absence de définition dans le cadre juridique. Par ailleurs, l'exhaustivité des informations n'est pas garantie.

	Note	Justification de la notation
PI-23 : Contrôle des états de paie	D+	Méthode de notation M1
23.1 Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	C	Le rapprochement des états de paie et des dossiers de personnel est effectué périodiquement, au minimum tous les six mois. Avant d'être autorisés, les recrutements et les promotions de personnel sont vérifiés par référence au budget approuvé.
23.2 Gestion des modifications apportées aux états de paie	B	Les dossiers de personnel et les états de la paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et nécessitent quelques ajustements rétroactifs.
23.3 Contrôle interne des états de paie	C	Des contrôles internes suffisants ont été mis en place pour assurer l'intégrité des données de paie les plus importantes.
23.4 Audit des états de paie	D	Absence d'audit des états de paie au cours des trois derniers exercices.
	Note	Justification de la notation
PI-24 : Gestion de la passation des marchés	B	Méthode de notation M2
24.1 Suivi de la passation des marchés	B	Les marchés donnent lieu à la constitution d'une base de données qui inclue notamment des informations sur les acquisitions, la valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels les marchés sont attribués. Les données sont exactes et complètes pour la plupart des méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux, mais n'intègrent pas les demandes de cotation.
24.2 Méthodes de passation des marchés	A	La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant l'exercice 2017 représente plus de 80 % de la valeur totale des marchés.
24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés	C	Au moins trois des principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs, représentant la moitié des marchés, sont complets, fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.
24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés	B	Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés satisfait au premier critère et à trois des cinq autres critères.
	Note	Justification de la notation
PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales	C+	Méthode de notation M2
25.1 Séparation des tâches	C	La séparation des tâches est appropriée à toutes les étapes du processus de dépenses mais les responsabilités dans la chaîne de la dépense sont insuffisamment définies.
25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	C	Les mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais n'offrent qu'une efficacité partielle.
25.3 Respect des règles et procédures de paiement	B	La plupart des paiements sont effectués selon les procédures applicables aux paiements réguliers. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées.
	Note	Justification de la notation
PI-26 : Audit interne	D+	Méthode M1
26.1 Portée de l'audit interne	D	Le champ réel de l'audit interne est restreint. Il couvre certains services d'administration centrale tant au niveau des dépenses que des recettes budgétisées.
26.2 Nature des audits et normes appliquées	C	Les audits pratiqués sont essentiellement des missions de conformité financière. Il n'y a pas de référence aux normes de l'IIA.
26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit	D	Il n'y pas de programme d'audit annuel formalisé. Seule la liste des contrôles et audits a été communiquée et les rapports établis.
26.4 Suite donnée aux audits internes	D	La direction apporte une réponse partielle aux recommandations d'audit pour certaines entités contrôlées. Le suivi des recommandations formulées dans les rapports d'audit est insuffisant et n'est pas organisé et structuré.
	Note	Justification de la notation
PI-27 : Intégrité des données financières	D	Méthode de notation M2
27.1 Rapprochement des comptes bancaires	D	Les comptables publics procèdent régulièrement à des opérations de réconciliations des nombreux comptes bancaires, pour autant, ces réconciliations ne constituent pas à proprement parler de véritables rapprochements bancaires formalisés permettant de justifier les écarts constatés.
27.2 Comptes d'attente	D	Les comptables publics ne procèdent pas à de véritables états de rapprochements formalisés des comptes d'attente et les comptes analysés ne sont pas apurés.
27.3 Comptes d'avances	D	Les comptables publics ne procèdent pas à de véritables états de rapprochements formalisés des comptes d'avances et les comptes analysés ne sont pas apurés.
27.4 Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	D	Des processus sont en place pour assurer l'intégrité des données financières dans la chaîne de la dépense mais ces processus ne peuvent être mis en œuvre s'agissant notamment du suivi et de la tenue de la comptabilité ainsi que de la gestion de la dette publique.

	Note	Justification de la notation
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice	C+	Méthode de notation M1
28.1 Portée et comparabilité des rapports	B	La couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial avec un certain degré d'agrégation. Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont incluses dans les comptes rendus trimestriels.
28.2 Calendrier de publication des rapports	C	Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et publiés dans un délai variant de deux (2) à six (6) semaines à compter de la fin de chaque trimestre.
28.3 Exactitude des rapports	C	L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations. Les données sont utiles pour l'analyse de l'exécution du budget. Les données sur les dépenses sont saisies au moins au stade du paiement.
	Note	Justification de la notation
PI-29 : Rapports financiers annuels	D+	Méthode de notation M1
29.1 Exhaustivité des rapports financiers annuels	C	Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. Ils contiennent seulement des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie.
29.2 Rapports financiers soumis à des audits externes	D	En 2016, l'ensemble des comptes de gestion sur chiffres et sur pièces des comptables publics de l'administration centrale n'a pas pu être transmis à l'audit externe dans les neuf mois qui suivent la fin de l'exercice. Par ailleurs, ni les comptes administratifs, ni le compte général de l'Etat n'ont été produits à la Cour des comptes.
29.3 Normes comptables	D	Bien que les autorités guinéennes se soient dotées de normes comptables, ces dernières n'ont pas été pleinement appliquées aux rapports financiers produits sur les trois derniers exercices (et notamment celles concernant les états financiers). Par ailleurs, les comptes de gestion produits ne précisent pas les normes comptables suivies.
	Note	Justification de la notation
PI-30 : Audit externe	D+	Méthode de notation M1
30.1 Portée de l'audit et normes d'audit	D	L'audit externe n'a pas eu communication de l'ensemble des rapports financiers des exercices 2014, 2015 et 2016. Bien que les méthodes d'audit reposent sur les normes internationales des institutions supérieures de contrôle, la portée de l'audit est très faible.
30.2 Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif	D	L'audit externe n'a pas été en mesure de délivrer une déclaration générale de conformité sur les exercices 2014, 2015 et 2016. Le premier rapport d'activité de l'audit externe porte sur l'exercice 2016 et a été remis au pouvoir législatif en janvier 2018 et concerne principalement la mise en place de la Cour des comptes.
30.3 Suite donnée aux audits externes	NA	Durant les exercices 2014, 2015 et 2016, il n'y a eu aucun rapport final d'audits établis par la Chambre et la Cour des comptes.
30.4 Indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques	A	L'ensemble des exigences de l'évaluation concernant l'indépendance de la Cour des comptes, par rapport au pouvoir exécutif, sont satisfaites.
	Note	Justification de la notation
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	Méthode de notation M2
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucun calendrier d'examen par le pouvoir législatif.
31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune audition menée par le pouvoir législatif.
31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune recommandation formulée par le pouvoir législatif.
31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	En l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune audition publique menée par le pouvoir législatif.

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des observations sur le cadre de contrôle interne

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
1. Environnement du contrôle	
1.1 L'intégrité personnelle et professionnelle et les valeurs éthiques de la direction et du personnel, notamment une attitude bienveillante constante envers le contrôle interne dans toute l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> - L'intégrité et les valeurs éthiques sont affirmées dans le statut de la fonction publique. - La Guinée est membre de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), norme mondiale visant à promouvoir la gestion responsable des ressources naturelles. - Existence d'une agence nationale de promotion de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption .
1.2. Attachement à la compétence	<ul style="list-style-type: none"> - La règle de recrutement par concours existe mais elle n'est pas complètement généralisée. - Le processus d'évaluation n'est pas structuré. - Le système de rémunération n'est pas fondé sur le mérite et la performance - Avec l'introduction de la récente LORF, la culture de la performance est promue.
1.3. « Donner le ton au sommet » (c'est-à-dire la philosophie et le style de fonctionnement de la direction)	La culture de l'audit, du contrôle et de l'évaluation est faible.
1.4. Structure de l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> - La définition des responsabilités est insuffisamment précise et formalisée. L'absence de manuels de procédures actualisés affaiblit le contrôle interne. - Le contrôle interne partagé entre les ministères (ordonnateurs) et le ministère des finances (contrôle des

	<p>engagements et contrôle comptable) est affaibli par les procédures exceptionnelles. (Procédure des autorisations de paiement)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les structures sont fondées sur le principe de l'autorité hiérarchique. La responsabilité programmatique n'est pas encore mise en œuvre. - Les établissements publics sont faiblement supervisés. - les structures d'audit interne ne sont pas développées.
1.5. Politiques et pratiques en matière de ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Les promotions se font essentiellement à l'ancienneté, les rémunérations suivent une grille et laissent peu de place au mérite. - Le système de formation continue est insuffisant - Les activités des DRH contribuent peu au contrôle interne de la gestion de la paie. - Le système des contractuels temporaires est peu maîtrisé.
2. Évaluation des risques	
2.1 Identification des risques	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'une gestion structurée des risques. Il n'existe pas de cartographie des risques au niveau budgétaire ou comptable. L'administration des douanes a engagé des actions de mise en place d'une approche par les risques mais le processus reste encore limité. - Les méthodes d'audit basées sur les risques et l'analyse des systèmes ne sont pas développées. - La supervision des EEP n'est pas fondée sur les risques.
2.2 Appréciation des risques (importance et probabilité)	Absence d'identification ou d'évaluation des risques et inexistence donc de toute pratique de leur cotation.
2.3 Estimation des risques	<i>idem supra.</i>

2.4 Évaluation de la propension au risque	idem <i>supra</i> .
2.5 Réactions aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résiliation)	idem <i>supra</i> .
3. Activités de contrôle	
3.1 Procédures d'autorisation et d'approbation	- Les procédures d'approbation et d'autorisation existent mais sont parfois insuffisamment formalisées ou partiellement respectées. C'est le cas des autorisations de paiement (AP).
3.2 Séparation des fonctions (autorisation, traitement, enregistrement, examen)	-Le rôle et les responsabilités des différents intervenants dans la chaîne de la dépense ne sont pas bien coordonnés et suffisamment définis. Le cadre de l'exécution de la dépense n'est pas encore stabilisé et les pratiques, adossées au cadre normatif existant, ne permettent pas une répartition claire des responsabilités. - L'existence aussi de la procédure exceptionnelle d'exécution de la dépense (AP) affaiblit le système de séparation des fonctions.
3.3 Contrôles de l'accès aux ressources et aux dossiers	- Le comptable public est en principe seul habilité à manier les fonds publics et à procéder aux enregistrements. - Les actifs font l'objet de suivi mais les procédures de contrôle et de supervision ne sont pas renforcées. - La gestion des établissements et entreprises publics est insuffisamment suivie.
3.4 Vérifications	- Le contrôle financier est exercé au niveau de l'engagement et de la liquidation. - Le contrôle du comptable public est exercé au stade du paiement de la dépense (contrôle d'habilitation, de l'imputation budgétaire et de la disponibilité des crédits, de la validité de la créance et du caractère libératoire du

	<p>paiement).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les états de paie sont étayés par les documents à la base des modifications apportées périodiquement. - Un recensement biométrique a été réalisé en 2014 pour assainir le fichier du personnel, mais depuis, les contrôles mis en place pour assurer l'intégrité des données sont insuffisants. - Dans le cadre de la procédure exceptionnelle, les contrôles du service fait sont incertains.
3.5 Rapprochement	Les rapprochements bancaires sont formalisés mais peu réguliers. Les restes à recouvrer au titre des recettes fiscales contiennent des montants très importants et anciens non apurés.
3.6 Examens de la performance opérationnelle	Les contrôles sont essentiellement centrés sur la régularité et la conformité et ne prennent pas encore en compte l'analyse des résultats.
3.7 Examens des opérations, des processus et des activités	Les processus ne font pas l'objet d'évaluations, d'analyses ou de contrôles spécifiques.
3.8 Supervision (affecter, examiner et approuver, orientations et formation)	De manière générale, la supervision des contrôles est peu développée faute d'une évaluation normée des processus de contrôle interne.
4. Information et communication	
	L'information financière enregistre des progrès. Des rapports trimestriels d'exécution budgétaire sont publiés.
5. Pilotage	

5.1 Pilotage continu	Il n'existe pas de pilotage de la fonction de contrôle interne. Un cadre permanent de concertation des Corps de contrôle a été créé et placé auprès du Président de la République, mais il n'est pas encore opérationnel. Aucun référentiel de contrôle interne n'a encore été formalisé.
5.2 Évaluations	Les corps d'inspection et d'audit (CGE et IGF) ne procèdent pas encore à des missions d'évaluation du dispositif de contrôle interne conformément aux normes admises.
5.3 Réponses de la direction	Les rapports d'inspection et d'audit font l'objet d'un suivi qui n'est pas encore développé et suffisamment structuré.

Annexe 3 : Sources d'information

Annexe 3a : Liste des personnes rencontrées

N°	Institution	Direction	Personne	Poste
01	MB		DOUMBOUYA Mohamed Lamine	Ministre
02	MEF		KABA Malado	Ministre
03	MPCI			Secrétaire général
04	Assemblée nationale	Commission des affaires économiques et financière, du plan et de la coopération	KAMANO Michel	Président de la commission
05	Assemblée nationale	Commission des affaires économiques et financière, du plan et de la coopération	KOUROUMA KONI Holomo	Membre de la commission
06	Assemblée nationale	Commission des affaires économiques et financière, du plan et de la coopération	SYLLA Abdoulaye	Membre de la commission
07	Cour des comptes		CAMARA Fodé	Secrétaire général
08	Cour des comptes		DOUMBOUYA Mamadou	Président de la 1 ^{ère} chambre
09	Cour des comptes		TOURE Cheikh	Président de la 3 ^{ème} chambre
10	Cour des comptes		KADOUNO Saa Joseph	Président de la CDBF
11	Cour des comptes		DIALLO Mamadou	Auditeur
12	IGE		DIALLO Aliou	Inspecteur général d'État
13	IGE		SYLLA Mohamed Lamine	Inspecteur d'État
14	IGE		KOUROUMA Séverin	Inspecteur d'État
15	IGE		CAMARA Souleymane	Inspecteur d'État
16	IGE		ZOUMANIGUI Kessery	Inspecteur d'État
17	IGE		DIABATE Niamey	Inspecteur d'État
18	BCRG		KANDE Sekou	Agence principale
19	BCRG		DIALLO Thierno Amadou	Agence principale

N°	Institution	Direction	Personne	Poste
20	BCRG		MAGASSOUBA Ibrahima Kalil	DGE
21	BCRG		FOFANA Naby Moussa	DPMC
22	BCRG		GBANAMOU Georges	DSBP
23	Primature	ACGPMP	SOMPARE Amara	Directeur du contrôle des procédures
24	ARMP		CURTIS Guillaume	Directeur général
25	MEF	CTSP	KARAMOKOBA Camara	Secrétaire exécutif
26	MEF	CTSP	KABA Idrissa	Chargé d'études (PF)
27	MEF	CTSP	KOULIBALY Mamady	Chargé d'études (PF)
28	MEF	CTSP	TOURE Momo	Chargé d'études (PF)
29	MEF	CTSP	SYLLA Mohamed Lamine	Chargé d'études (PF)
30	MB	DNB	SOW Thierno Madjou	Directeur adjoint (CT)
31	MB	DNB	BARRY Abdoulaye	Chef de service réforme
32	MB	DNB	TRAORE Abou	Chargé d'études
33	MB	DNB	TRAORE Younoussa	Conseiller
34	MB	DNB	BAH Thierno Amadou	Chef de division (PF)
35	MB	DNB	BONGONO Ibrahima	Chef de section
36	MB	DNB	LAMA Pascal Bamou	Chargé d'études
37	MB	DNB	DIALLO Aboubacar Aissata	Chef de division solde / pension
38	MB	DNB	FOFANA Mamadou	Chef de section solde
39	MB	DNB	CAMARA Soufiane	Service régulation budgétaire
40	MB	DNB	THIAM Mamadou	Chef de section
41	MB	DNSI	GUILAVOGUI Oueret Ernest	Directeur adjoint
42	MB	DNI	CAMARA Aboubacar Makissa	Directeur national
43	MB	DNI	CAMARA Hassane	Receveur spécial des impôts
44	MB	DNI	CAMARA Mory	Chef de division SME
45	MB	DNI	DIAWARA Mamady Bamba	Conseiller principal
46	MB	DNI	KABA Saran Mamady	SME
47	MB	DNI	MONEMOU Severin	SGE

N°	Institution	Direction	Personne	Poste
48	MB	DNI	DIALLO Safiatou	Section recouvrement SGE
49	MB	DNI	BERETE Mamadou	SME
50	MB	DNI	DIARRA Daba	DR
51	MB	DNI	DRAME Yaguine	DR
52	MB	DGD	Général SANGARE Toumany	Directeur général
53	MB	DGD	CAMARA Mamady	Receveur spécial des douanes
54	MB	DGD	CAMARA Fodé	Chef comptable
55	MB	DGD	Commandant CONDE Cheick Gadiri	DRAROC
56	MB	DGD	Lieutenant DIALLO Boubacar	Inspecteur général
57	MB	DGD	CAMARA Moussa	Inspecteur
58	MB	DNCMM	DIAWARA Ansoumane	Directeur national adjoint (CT)
59	MB	DNCMM	KABA Kabine	Chef de division (PF)
60	MEF	IGF	SYLLA Alhassane	Inspecteur (PF)
61	MEF	IGF	SANO Lamine	Inspecteur
62	MEF	IGF	KEITA Djiba	Inspecteur
63	MEF	IGF	CISSE Abdoulaye	Inspecteur
64	MEF	Secrétariat général	CAMARA Ibrahima	Personne responsable de la passation des marchés
65	MEF	DNEEP	CONDE Lancine	Directeur national (CT)
66	MEF	DNTCP	PIVI Sidonie	Directrice nationale adjointe (CT)
67	MEF	DNTCP	BAH Ousmane	Chef de division réglementation
68	MEF	DNTCP	CISSE Nabilaye	Agent comptable central du Trésor (PF)
69	MEF	DNTCP	SAGNO Jean-Pierre	Assistant de l'agent comptable central du Trésor (PF)
70	MEF	DNTCP	BARRY Thierno Ibrahima	Assistant de l'agent comptable central du Trésor
71	MEF	DNTCP	SANGARE Ismaël	Payeur général du Trésor

N°	Institution	Direction	Personne	Poste
72	MEF	DNTCP	DIALLO Mamadou Saliou	Assistant du payeur général du Trésor
73	MEF	DNTCP	TRAORE Badra Aly	Recette centrale
74	MEF	DNTCP	MACAULEY Thomas	Chef de division collectivités locales
75	MEF	DNTCP	SYLLA Adourahmane	Chef de service
76	MEF	DNTCP	SOUMAH Naby Yaya	Gestion des correspondants du Trésor
77	MEF	DNTCP	SOUMAH Mourana	Gestion des correspondants du Trésor
78	MEF	DNTCP	CAMARA Issiaga	Inspecteur
79	MEF	DNTCP	KEITA Fanta	Chef comptable ACCT
80	MEF	DNTCP	DIANE Fodé Oussou	Inspection des services du Trésor
81	MEF	DNTCP	KOBELE Fodé Mamoudou	Inspecteur vérificateur
82	MEF	DNMP	TOURE Fatoumata	Directrice nationale (CT)
83	MEF	DNDAPD	DIAKITE Hamzatta	Chef de division (PF)
84	MEF	DNCF	DIALLO Fodé Lamine	Chef de division (PF)
85	MEF	DNCF	CAMARA Kema	Chef Division Coordination et Fragmentation
86	MEF	DNCF	CISSE BA Hadja Haby	Contrôleur
87	MEF	DNCF	CONDE Diaraké	
88	MEF	DNCF	CISSE Yero Oury	
89	MEF	DNPEIP	YATTARA Bountouraby	Directrice nationale (CT)
90	MEF	DNPEIP	BAH Mamadou Dian	Assistant de la directrice nationale (CT)
91	MEF	DNPEIP	TOURE Ibrahima Nabbie	Directrice nationale adjointe (PF)
92	MEF	DNPEIP	BAH Atigou	Chef de division
93	MPCI	DNIP	CONDE Ben Moussa	Directeur national (CT)
94	MPCI	DNIP	CAMARA Ibrahima Sory	Chargé d'études (PF)
95	MPCI	DNIP	KOUROUMA Famoudou	Chef de division (PF)
96	MPCI	DNPP	KAMANO Patrice	Chef de division (PF)

N°	Institution	Direction	Personne	Poste
97	MPCI	DNPP	BAH Alpha Boubacar	Chef de section
98	Ministère de l'intérieur	DND	KABA Abdoulaye	Directeur
99	Ministère de l'intérieur	DND	BARRY Mamadou	Chef de service finances locales
100	Ministère de la santé	DAF	CONDE Badara	Chef comptable
101	Ministère de la santé	DAF	KABA Fanta Mady	DAF
102	Ministère des travaux publics	DAF	SAMPIL Youssouf	Directeur
103	Ministère des travaux publics	Direction nationale des routes nationales	KABA Sangare	Directeur national
104	Ministère de l'énergie et de l'hydraulique	DAF	SOUMAH Aboubacar	Personne responsable de la passation des marchés
105	Ministère des mines	Direction nationale des mines	CISSE Arafan	Chef de section
106	Ministère de l'agriculture	DAF	CAMARA Souleymane	Personne responsable de la passation des marchés
107	Ministère de l'agriculture	DAF	SYLLA Sékou	Représentant
108	Ministère de l'agriculture	DAF	MARA Yomba	Représentant
109	Ministère de l'agriculture	DAF	DIALLO Fatoumata	Directeur
110	Ministère de la fonction publique	DAF	KEITA Toumany	Représentant
111	Ministère de la fonction publique	DAF	KEITA Djibril Tamsir	Représentant
112	Présidence de la République	DGPBP	SANGARE Ballaba	Représentant
113	Présidence de la République	DGPBP	CAMARA Django	Représentant
114	Collectivité territoriale décentralisée	Commune de Matam	MAMADY Naké	Secrétaire général
115	Collectivité territoriale décentralisée	Commune de Ratoma	TOURE Fanta Camara	Secrétaire général
116	Ministère en charge de la décentralisation	Direction nationale de la décentralisation	KABA abdoulaye	Directeur national

N°	Institution	Direction	Personne	Poste
117	Société civile	Coordination	Sanou	Point focal
118	Secteur privé	Plateforme de Concertation	Aissata Beavogui	Présidente
119	Secteur privé	Plateforme de Concertation	Guy Laurent Fondjo	Vice-président
120	Secteur privé	Plateforme de Concertation	Mansa Moussa Sidibe	membre
121	Secteur privé	Plateforme de Concertation	Madani Dia	membre
122	Secteur privé	Plateforme de Concertation	Diallo Ben Youssef	membre
123	Secteur privé	Plateforme de Concertation	Elhabj Moh Habib Hann	membre

Annexe 3b : Documentation utilisée pour la notation des indicateurs

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
1	Rapport économique et financier 2016	11/2015	N	MF / MB
	Rapport économique et financier 2017	10/2016	N	MF / MB
	Rapport économique et financier 2018	10/2017	P	MF / MB
	Loi de Finances 2015	23/12/2014	N	DNB
	Loi de Finances 2016	18/01/2016	N	DNB
	Loi de Finances 2017	19/12/2016	N	DNB
	Compte administratif 2015		P	DCF
	Compte administratif 2016	Nov. 2014	P	DCF
	Compte administratif 2017	13/03/2018	P	DCF
	Compte Général de l'État 2015	2015	P	DNTCP
	Compte général de l'État 2016	2016		DNTCP
	Arrêté du BAS 2015	2015	P	DB
	Situation FINEX 2015, 2016, 2017	2018	N	DNIP
2	Rapport économique et financier 2016	11/2015	N	MF / MB
	Rapport économique et financier 2017	10/2016	N	MF / MB

⁵³ Support : P=physique ; N=numérique.

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
	Rapport économique et financier 2018	10/2017	P	MF / MB
	Loi de Finances 2015	23/12/2014	N	DNB
	Loi de Finances 2016	18/01/2016	N	DNB
	Loi de Finances 2017	19/12/2016	N	DNB
	Compte administratif 2015		P	DCF
	Compte administratif 2016	Nov. 2014	P	DCF
	Compte administratif 2017	13/03/2018	P	DCF
	Compte Général de l'État 2015	2015	P	DNTCP
	Compte général de l'État 2016	2016		DNTCP
	Situation FINEX 2015, 2016, 2017	2018	N	DNIP
3	Rapport économique et financier 2016	11/2015	N	MF / MB
	Rapport économique et financier 2017	10/2016	N	MF / MB
	Rapport économique et financier 2018	10/2017	P	MF / MB
	Loi de Finances 2015	23/12/2014	N	DNB
	Loi de Finances 2016	18/01/2016	N	DNB
	Loi de Finances 2017	19/12/2016	N	DNB
	Compte Général de l'État 2015	2015	P	DNTCP
	Compte général de l'État 2016	2016		DNTCP
	Situation FINEX 2015, 2016, 2017	2018	N	DNIP
4	Rapport ITIE 2015	20/3/2018	N	M Mines
5	Rapport économique et financier 2016	11/2015	N	MF / MB
	Rapport économique et financier 2017	10/2016	N	MF / MB
	Rapport économique et financier 2018	10/2017	P	MF / MB
	Loi de Finances 2015	23/12/2014	N	DNB
	Loi de Finances 2016	18/01/2016	N	DNB
	Loi de Finances 2017	19/12/2016	N	DNB
	Compte administratif 2015		P	DCF
	Compte administratif 2016	Nov. 2014	P	DCF
	Compte administratif 2017	13/03/2018	P	DCF
	Compte Général de l'État 2015	2015	P	DNTCP
	Compte général de l'État 2016	2016		DNTCP
	Rapport ITIE 2015	20/3/2018	N	M Mines
	6	Situation des établissements publics	09/2017	N
Situation des établissements publics		0/2017	P N	MB
7	Résultats de l'exécution des budgets communaux 2017	03/2018	N	DND
	Données des communes reçues centralisées par le Trésor 2015-2016.	03/2018	P N	DNTCP

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
8	Document de programmation budgétaire et pluriannuel (2018-2020)	09/2017	N	MB
9	Rapport économique et financier 2017	10/2016	N	MF / MB
	Loi de Finances 2015	23/12/2014	N	DNB
	Loi de Finances 2016	18/01/2016	N	DNB
	Loi de Finances 2017	19/12/2016	N	DNB
	Compte administratif 2015		P	DCF
	Compte administratif 2016	Nov. 2014	P	DCF
	Compte administratif 2017	13/03/2018	P	DCF
	Compte Général de l'État 2015	2015	P	DNTCP
	Compte général de l'État 2016	2016		DNTCP
	Guide du Citoyen 2017	2017	P N	DB /MB
	Rapport ITIE 2015	20/3/2018	N	M Mines
10	Extrait de la situation des états certifiés des entreprises publiques 2016 remis en 2017	Mars 2018	P N	DNPEIP
	Rapport financier sur les Entreprises du portefeuille de l'État	Nov. 2017	N	DNPEIP
	Tableaux (fichiers Excel) sur : liste des entreprises et EPIC par secteurs ; chiffres d'affaires des entreprises et EPI en 2016 ; liste des entreprises et états financiers 2017	Mars 2018	N	DNPEIP
	État récapitulatif des comptabilités des communes rurales. Exercices 2015 et 2016	Mars 2018	P	DNTCP
11	PNDES 1016-2020 –Volume 1	23/02/2017	N	MPCI
	PNDES 2016-2020 Volume 2. Note de présentation du programme national d'investissement	17 septembre 2017	N	DNIP
	Tableaux des PIP 2015-2017, 2016-2018, 2018-2019		N	DNIP
	Notes de présentation des PIP 2015-2017, 2016-2018		N	DNIP
	Procédures et méthodes de l'élaboration du programme d'investissements publics		P	DNIP
	Waqf BID-Guinée Projet de construction d'un complexe immobilier moderne à Conakry. Étude de faisabilité	Nov. 2014	P	DNIP
	Liste des 10 gros projets des 5 grands ministères	13/03/2018	P	DNIP
	Fiche de projet	2016	P	DNIP
	Note explicative du remplissage de la fiche de budgétisation des dépenses du budget d'investissement public	Mai 2014		DNIP
	Note technique sur l'exécution du budget d'investissement		P	DNIP
	Rapport sur l'exécution du budget d'investissement 1er semestre 2017	30/06/2017	P	DNIP
	Rapports des missions de contrôle (ministères sectoriels /ACGPMP). Projet d'eau potable de Conakry ; réhabilitation de la centrale de Kaloum ; voieries urbaines de Conakry	2017	P	DNIP
	Direction nationale des routes nationales (DNRN)- Rapport annuel d'activités	29/12/2017	P	DNRN

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
	Note sur les « Principales étapes de l'élaboration du programme d'investissements publics »		P	DNIP
12	Tableaux (fichiers Excel) sur : liste des entreprises et EPIC par secteurs ; chiffres d'affaires des entreprises et EPI en 2016 ; liste des entreprises et états financiers 2017	Mars 2018	N	DNPEIP
	Tableaux d'amortissement des emprunts rétrocédés à SOGEAC (3,8 milliards GNF, PAC (7,78 milliards GNF et 7,6 milliards GBF)	2004 et 2000	P	DNPEIP
	Manuel de procédures sur la comptabilité matière de l'État	11/2014	P	DNCMM
	Parc des véhicules	01/03/2018	N	DNCMM
	Guide d'inventaire des biens mobiliers de l'État		P	DNCMM
	Situation de l'inventaire de biens mobiliers de l'État (extrait)	19/02/2018	N	DNCMM
	Loi 2001/28 sur la réforme des entreprises publiques et le désengagement de l'État	23/11/2001	N	DNPEIP
	Décret portant application de la loi sur la réforme des entreprises publiques et le désengagement de l'État	26/12/2001	P	DNPEIP
	Convention pour la concession de l'usage, la réhabilitation et l'exploitation de l'huilerie Synceri de Dabola	16 juin 2013	P	DNPEIP
	Décret 2015/006/PR/SGG portant rétrocession des actifs de l'usine de jus de fruit de Kankan	12/01/2015	P	DNPEIP
	Décret 2017/034/PRG/SGG portant attribution du lot 3 du complexe textile de Sanoya à la société Hydromin international.	16/01/2012	P	DNPEIP
	Rapport de la mission de suivi-contrôle des projets miniers et sociétés minières	Février 2017	P	DNG-MMG
13	Note « système d'information et gestion informatique. Outil de gestion de la dette CS-DRMS 2000+ »		P	DND-APD
	Statement of confirmed disbursements-BAD (trimestriel	2017	P	DND-APD
	Stratégie de gestion de la dette	11/2016	N	DND-APD
	Extrait de la base de données de gestion de la dette (fichiers	05/03/2018	N	DND-APD
	Décrets et arrêtés sur le Comité national de la dette publique. Décret 2014/057 ; arrêté 2014/3801/MEF ; arrêté	2014 et 2015	N	DND-APD
	Arrêté 5916/MEF/CAB/2011 portant attributions et organisation de la DND-APD	9/11/2011	N	DND-APD
	Rapport d'activités de la DND-APD en 2017	05/01/2017	N	DND-APD
	Analyse de viabilité de la dette	8/09/2017	N	DND-APD
	Accords transactionnels signés avec EDG et SEG (dette avalisée)	03/07/2015	N	DND-APD
	Arrêté 2015/6531/MEF fixant utilisation du manuel de procédure de la DND-APD	21/12/2015	N	DND-APD
14	Note sur le cadrage macroéconomique.	07/2017	P	DNPP
	Note de cadrage macroéconomique 2018-2020	09/2017	P	DNPP
	Note de cadrage macroéconomique 2016	2016	N	DNPP
	Cadrage macroéconomique 2016-2020 (fichiers de travail Excel)	2015 et 2016	N	DNPP

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
	Procès-Verbal de la Réunion de Comité Technique de Cadrage macroéconomique du 30 octobre au 02 novembre 2017 <u>Du 30 octobre au 02 novembre 2017</u>	02/11/2017	N	DNPP
	Note sur le fonctionnement du Comité Technique de Cadrage Macroéconomique (CTCM)	2017	N	DNPP
	Document de programmation budgétaire pluriannuelle 2017-	Décembre 2016	N	DNB
	Document de programmation budgétaire pluriannuelle 2018-	Septembre 2017	N	DNB
	Analyse d'impact sur le PLF 2018 (fichier Excel)	Septembre 2017	N	DNB
15	Document de programmation budgétaire pluriannuelle 2018-	Septembre 2017	N	DNB
16	Lettre de cadrage du Premier ministre, pour le PLF 2018	25 septembre 2017	N	DNB
	Lettre circulaire du ministre du budget pour la préparation du PLF 2018	31 mars 2017	N	DNB
	PNDES 1016-2020 –Volume 1	23/02/2017	N	MPCI
	Document de Politique et de Stratégies Nationales de Développement des Technologies de l'Information et de la <u>Communication de la République de Guinée, 2016-2020</u>	2016	N	DNPP
	Plan national de développement sanitaire 2015-2024.	Mars 2015	N	DNPP
	Note « Politique sectorielle actualisée au cours de la période 2015-2016 et 2017 »	2017	N	DNPP
	Politique nationale de l'habitat- Vision habitat 2021	2012	N	DNPP
	Lettre de cadrage du Premier ministre, pour le PLF 2018	25 septembre 2017	N	DNB
	Lettre circulaire du ministre du budget pour la préparation du PLF 2018	31 mars 2017	N	DNB
17	Note sur les « Principales étapes de l'élaboration du programme d'investissements publics »		P	DNIP
	Lettre de cadrage du Premier ministre, pour le PLF 2018	25 septembre 2017	N	DNB
	Lettre circulaire du ministre du budget pour la préparation du PLF 2018	31 mars 2017	N	DNB
	Tableaux de dépenses pour la préparation du budget remis par la DNB (7 tableaux à remplir)		N	DNB
	Avant projets des budgets des ministères de l'Aménagement territoire ; des Sports et Culture ; de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle	2017	N	DNB
	Procès-verbaux de conférences budgétaire	4/10/2017	N	DNB
	Circulaires sur la préparation de la loi de finances (budget d'investissement) 2015		P	DNIP
18	Loi organique no 2017/0030/AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale	4/07/2017	P	Assemblée Nationale
	Chronogramme de la session budgétaire 2017 consacrée à l'examen et l'adoption de la loi de finances initiale 2018	01/11/2017 Réactualisé le 22/11/2017	P	Assemblée Nationale
	Rapport sur le volet recettes du PLFI 2018. Commission des affaires économiques et financières, du plan et de la	Novembre 2017	P	Assemblée Nationale

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support 53	Origine
	Rapport sur le volet dépenses du PLFI 2018. Commission des affaires économiques et financières, du plan et de la	Décembre 2017		Assemblée Nationale
	Rapport final du PLFI 2018. Commission des affaires économiques et financières, du plan et de la coopération.	Décembre 2017		Assemblée Nationale
19	Code Général des Impôts 2015	01/03/18	N	DNI
	Rapport d'activités 2017	06/03/2018	P	DNI
	Guide des Impôts 2017	06/03/2018	P	DNI
	Reste à recouvrer (RAR) 2016 et 2017	06/03/2018	P	DNI
	Evolution des RAR du SGE 2012 - 2017	06/03/2018	P	DNI
	Evolution des RAR du SME 2012 - 2017	06/03/2018	P	DNI
	Immatriculation des contribuables, 2015, 2016 et 2017	01/03/18	N	DNI
	Situation des recouvrements 2016 et 2017	01/03/18	N	DNI, DGD
	Procédure de recouvrement 2018	06/03/2018	P	DNI
	Note technique sur les recettes LFR 2017 au 13 février 2018	06/03/2018	P	DNI
	Matrice des travaux prioritaires à poursuivre par la DNI après la mission Afritac Ouest 2018	06/03/2018	P	DNI
	Situation des vérifications de comptabilité des contrôles ponctuels 2017	06/03/2018	P	DNI
	Droits du contribuable vérifié 2015	06/03/2018	P	DNI
	Reste à recouvrer 2016 et 2017	05/03/2018	P	DGD
	Code général des Douanes 2015	01/03/18	N	DGD
20	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin mars 2017	01/03/18	N	DNB
	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin juin 2017	01/03/18	N	DNB
	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin septembre	01/03/18	N	DNB
	Note sur le processus de centralisation des recettes 2018	06/03/2018	P	DNI / RSI
	Projet de manuel de procédures comptables des recettes 2018	06/03/2018	P	DNI / RSI
	Note sur la situation des encaissements des recettes non fiscales 2015, 2016 et 2017	01/03/18	P	DNTCP
	Situation des encaissements des recettes non fiscales par ministère 2015 et 2016	01/03/18	P	DNTCP
	Situation des encaissements des recettes non fiscales par mois et par ligne budgétaire de septembre 2017	01/03/18	P	DNTCP
	Compte administratif volet recettes 2016	06/03/2018	P	DNTCP
	Situation TSPM 2017	13/03/2018	P	DNTCP
21	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin mars 2017	01/03/18	N	DNB
	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin juin 2017	01/03/18	N	DNB
	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin septembre	01/03/18	N	DNB
	Ampleur des ajustements	01/03/18	N	DNB
	Arrêté 2017/1384/MB/CAB/SGG portant création, attributions, composition et fonctionnement du comité d'engagement	01/03/18	N	DNB

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
	Arrêté n°2017/2303/MB/SGG portant plan d'engagement du 3ème trimestre 2017 daté du 05/07/2017	01/03/18	N	DNB
	Arrêté n°2017/5720/MB/SGG portant plan d'engagement du 4ème trimestre 2017 daté du 17/10/2017	01/03/18	P	DNB
	Plan de trésorerie 2017	01/03/18	P	DNTCP
	Arrêté n° 0932/PM/SGG/aod/2010 portant création, attributions et composition du Comité de Trésorerie	01/03/18	P	MEF
	Arrêté n° 2017/060/MEF/SGG portant création d'une cellule technique d'appui	01/03/18	P	MEF
	Notes mensuelles sur l'exécution du Plan de trésorerie 2017	01/03/18	P	DNTCP
	Note sur l'exécution du Plan de trésorerie du 1er trimestre 2017	01/03/18	P	DNTCP
	Note sur le CUT 2018	13/03/2018	P	DNTCP
	Lettre du MEF à la BCRG. Objet : Liste actualisée des comptes publics 2017	13/03/2018	P	DNTCP
	Lettre du MEF à la BCRG. Objet : Convention BCRG/Trésor	13/03/2018	P	DNTCP
	Lettre du MEF au Président de l'association professionnelle des banques 2017	13/03/2018	P	DNTCP
	Lettre du ministre de l'économie et des finances au Gouverneur de la BCRG. Objet : Opérationnalisation du CUT au 29/12/2017	13/03/2018	P	MEF
	Lettre du ministre de l'économie et des finances au Gouverneur de la BCRG. Objet : Opérationnalisation du CUT au 21/02/2018	13/03/2018	P	MEF
	Lettre de la BCRG à la Fibank. Objet : Opérationnalisation du CUT en 2017	13/03/2018	P	BCRG
	Lettre de la BCRG à la BIG. Objet : Opérationnalisation du CUT en 2017	13/03/2018	P	BCRG
	Lettre de la BCRG à la SCBG. Objet : Opérationnalisation du CUT en 2017	13/03/2018	P	BCRG
	Consolidation des comptes de trésoreries 2017	13/03/2018	N	DNTCP
	État récapitulatif des soldes des principaux comptes du Trésor à la BCRG 2017 et 2018	13/03/2018	P	
	Liste des EPA pour lesquels des sous comptes sont ouverts à l'ACCD en 2018	13/03/2018		DNTCP
22	Extrait de la base de données de gestion de la dette (fichiers)	05/03/2018	N	DND-APD
	Arrêté 5916/MEF/CAB/2011 portant attributions et organisation de la DND-APD	9/11/2011	N	DND-APD
	Rapport d'activités de la DND-APD en 2017	05/01/2017	N	DND-APD
	Arrêté 2015/6531/MEF fixant utilisation du manuel de procédure de la DND-APD	21/12/2015	N	DND-APD
	Tableaux Excel de détermination du stock d'arriérés de dépenses des exercices 2015, 2016 et 2017	Mars 2018	P N	DNSI, DNTCP, DNI, DNDAPD, DNCF
	Rapport d'audit des arriérés intérieurs de la République de Guinée de juillet 2016	Mars 2018	N	DNDAPD
23	Rapports d'activités 2015, 2016 et 2017	01/03/18	P	DNCF

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
	Tableau programmation des actions et suivi 2015, 2016 et 2017	01/03/18	P	DNCF
	Exécution du budget par procédures 2016 et 2017	01/03/18	P	DNCF
24	Loi 2012 / 020 du 11 octobre 2012 fixant les règles régissant la passation, le contrôle et la régulation des marchés publics et délégations de service public	Mars 2018	N	DNMP
	Décret 2012 / 128 du 3 décembre 2012 portant code des marchés publics et délégations de service public	Mars 2018	N	DNMP
	Décret 2014 / 165 du 22 juillet 2014 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de la DNMP	Mars 2018	N	DNMP
	Décret 2014 / 167 du 22 juillet 2014 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP	Mars 2018	N	ARMP
	Décret 2014 / 168 du 22 juillet 2014 portant dispositions générales régissant les seuils de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics	Mars 2018	N	DNMP
	Décret 2014 / 169 du 22 juillet 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics des autorités	Mars 2018	N	DNMP
	Arrêté / 2016 / 6251 du 12 octobre 2016 portant relèvement des seuils de contrôle a priori et a posteriori des procédures de passation des marchés publics et délégations de service public	Mars 2018	N	DNMP
	Statistiques sur les marchés publics de l'exercice 2017	Mars 2018	P N	DNMP, ARMP
25	Rapports d'activités 2015, 2016 et 2017	01/03/18	P	DNCF
	Tableau programmation des actions et suivi 2015, 2016 et 2017	01/03/18	P	DNCF
	Exécution du budget par procédures 2016 et 2017	01/03/18	P	DNCF
26	Loi L/2017/056/AN portant gouvernance financière des sociétés et établissements publics	01/03/18	N	DNB
	Rapports d'activités 2015, 2016 et 2017	01/03/18	P	IGF
	Plan d'action 2015, 2016 et 2017	01/03/18	P	IGF
	Lettre du DNI 2018	06/03/2018		DNI
	Fiche sur l'activité de la division du renseignement, analyse des risques et orientation des contrôles 2017	05/03/2018	N	DGD
	Guide du vérificateur d'octobre 2011	16/03/2018	P	IGF
	Rapport de synthèse d'avril 2017 sur le contrôle des contractuels temporaires	16/03/2018	N	IGF
	Missions réalisées en 2015, 2016 et 2017	15/03/2018	N	IGF
	Plans d'actions 2015, 2016 et 2017	15/03/2018	N	IGF
27	Compte Général de l'État 2015	2015	P	DNTCP
	Compte général de l'État 2016	2016		DNTCP
	Arrêté 2015 / 965 du 2 avril 2015 portant plan comptable de	Mars 2018	P N	DNTCP
	États de réconciliations des comptes bancaires de l'exercice	Mars 2018	P N	DNTCP
	Balance mensuelle de la PGT arrêtée au mois de décembre 2017	Mars 2018	P	DNTCP

Indicateur	INTITULE DU DOCUMENT	Date	Support ⁵³	Origine
	Divers courriers adressés en 2017 par les comptables publics aux ordonnateurs pour demander l'apurement des comptes d'attente et d'avances	Mars 2018	P	DNTCP
	Politique de sécurité informatique en vigueur en 2017	Mars 2018	N	DNSI
	Rapport de mission de vérification d'une trésorerie effectué en 2017 par l'inspection des services du Trésor	Mars 2018	P	DNTCP
28	Compte administratif 2016	Nov. 2014	P	DCF
	Compte administratif 2017	13/03/2018	P	DCF
	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin mars 2017	01/03/18	N	DNB
	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin juin 2017	01/03/18	N	DNB
	Rapport sur l'exécution du budget de l'État à fin septembre	01/03/18	N	DNB
	Décret / 2014 / 222 portant cadre de gouvernance des finances publiques	Mars 2018	P N	MEF
29	Compte administratif 2016	Nov. 2014	P	DCF
	Compte général de l'État 2016	2016		DNTCP
	Arrêté 2015 / 965 du 2 avril 2015 portant plan comptable de	Mars 2018	P N	DNTCP
	Divers comptes de gestion des comptables publics des exercices 2015 et 2016	Mars 2018	P	DNTCP
	Diverses lettres de transmission des comptes de gestion des comptables publics des exercices 2015 et 2016 à la Cour des	Mars 2018	P	DNTCP
	Projet d'arrêté de 2012 portant normes comptables de l'État	Mars 2018	P N	DNTCP
30	Divers comptes de gestion des comptables publics des exercices 2015 et 2016	Mars 2018	P	DNTCP
	Diverses lettres de transmission des comptes de gestion des comptables publics des exercices 2015 et 2016 à la Cour des	Mars 2018	P	DNTCP
	Loi organique / 2013 / 046 du 18 janvier 2013, portant organisation, attributions et fonctionnement de la Cour des comptes et le régime disciplinaire de ses membres	Mars 2018	N	Cour des comptes
	Premier rapport annuel d'activités de l'exercice 2016 de la Cour des comptes	Mars 2018	P N	Cour des comptes
31	Loi organique no 2017/0030/AN portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale	4/07/2017	P	Assemblée Nationale
	Premier rapport annuel d'activités de l'exercice 2016 de la Cour des comptes	Mars 2018	P N	Cour des comptes

Annexe 4 : Evolution de la performance depuis l'évaluation PEFA 2013

Indicateur	Composante	Constat	Note		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)	
			Évaluation 2013 (Cadre 2011)	Évaluation 2018 (Cadre 2011)			
A. Résultats du system de GFP : Crédibilité du budget							
PI-1 : Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs).	Au cours des trois dernières années, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 10% des dépenses prévues au budget	B		D	Les écarts sont importants par rapport à 2013. Il est constaté un problème d'exécution du budget mais aussi de prévision budgétaire. Le taux d'exécution est de 72,3% pour 2015, 83,6% pour 2016 et 99% pour 2017, avec un champ différent sans les dépenses concernant les intérêts de la dette et sans financement extérieur.	La comparaison des deux périodes est difficile puisque les années 2015 et 2016 ont connu des difficultés de reprise de l'économie. En revanche pour 2017, l'amélioration est sensible l'écart constaté est de 1%.
PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé (M1)	(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.	La variation est supérieure à 15% au cours des 3 dernières années.	D		D	Des écarts sont importants entre les prévisions et l'exécution. 30% pour 2015, 28% pour 2016 et 26% pour 2017. Le montant des dépenses pour imprévus est inférieur à 1% du montant des dépenses du budget	Aucun changement lié à la qualité de la prévision budgétaire Ce n'est pas une dégradation, car le montant figurait bien dans les budgets passés dans les charges communes depuis 2013.
	(ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années	Non applicable	D	A	D +		
PI-3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget	L'exécution des recettes en 2010 et 2012 s'est établie à 96% et 104% des prévisions annuelles.	B		A	La note est A comparée à la note D (PEFA 2016) lié au problème des dons promis mais non déboursés.	L'exécution des recettes s'est établie à 88%, 96% et 101% pour 2015, 2016 et 2017 due à l'amélioration du recouvrement.
PI-4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses (M1)	(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock	Le stock des arriérés est supérieur à 10% de la dépense annuelle.	D		B	Sur la base des données communiquées, le stock d'arriérés n'a pas dépassé 6 % du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos	sur la base des données communiquées, le stock d'arriérés n'a pas dépassé 6 % du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos.
	(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	Les données sont disponibles pour l'exercice 2012 uniquement.	C	D+	D		

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
B. Spécificités transversales : Couverture et transparence								
PI-5 : Classification du budget	Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique et s'appuient sur une nomenclature dérivée du MSFP 1986.	C		C		La situation n'a pas changé au début 2017 par rapport à la situation de 2013, le changement sera fait pour l'année 2018;	Sans changement
PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	(i) Part des informations citées ci-dessous dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale (pour être pris en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies).	4 des 9 critères d'information sont remplis	C ▲		B		6 des neuf critères sont remplis. Par rapport à 2013 l'information complémentaire porte sur le stock de la dette et le résumé des données qui sont présentées pour l'année en cours et l'année précédente dans le REF	Il est constaté une amélioration de la situation;
PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (M1)	(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.	L'exécution des comptes d'affectation spéciale, les subventions accordées à 11 établissements publics, de même que les dépenses financées par certaines recettes perçues par la direction nationale du patrimoine bâti public ne figurent pas dans les documents budgétaires. Ces	B	B+	NN	NN	Il s'agit d'une notation provisoire, car des informations importantes n'ont pas été fournies, plus particulièrement la CNSS, et les données concernant les opérations des bailleurs de fonds ne passant pas par l'administration centrale pour certaines opérations. Le niveau des dons est particulièrement bas.	Est-ce une dégradation ou bien une incompréhension de cette composante en 2013, les informations sont indisponibles
	(ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires	L'information relative aux prêts est correctement retracée, elle est en revanche incomplète concernant les dons ; le montant des dons non retracés n'est pas quantifiable.	C		NN		Il en est de même pour les opérations concernant les bailleurs de fonds, les informations sur l'exécution ne sont pas disponibles et ne transparaissent pas dans les situations d'exécution budgétaire.	
PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales (M1)	(i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle).	Des règles existent pour définir le montant des subventions affectées à chaque collectivité, même si elles ne sont pas systématiquement formalisées	A	C	A	B+	Actuellement le code des collectivités version 2016 est mis en place. Les subventions de l'Etat suivent une règle précise et font l'objet de transferts sécurisés.	Sans changement
	(ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir	Les collectivités disposent d'informations fiables sur les montants qui leur sont alloués avant l'établissement de leurs budgets	D		A		les informations arrivent rapidement aux collectivités dès l'adoption du budget	Les données consolidées de 2017 sont disponibles dès la mi-mars.
	(iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	Aucune consolidation de l'information, collecte incomplète des informations : 17,8% des collectivités, pour un montant représentant moins de 43% des dotations et subventions alloués, ont transmis leurs comptabilités en 2012.	D		B		Les délais de consolidation des données sont inférieurs à 18 mois pour la période. Toutefois, pour 2017, toutes les données des collectivités étaient disponibles fin mars 2018 (Direction de la décentralisation).	Amélioration de la situation suite à la mise en place d'une application informatique dédiée, avec l'appui des PTFs

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
B. Spécificités transversales : Couverture et transparence								
PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (M1)	(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	Le suivi des agences et entreprises publiques est incomplet	D		C		La plupart des EPA et entreprises publiques présentent leurs comptes au MEF	La DNPEIP a conduit en 2017 un important travail de rassemblement et publication des données
	(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	Pas de suivi du risque financier lié aux collectivités territoriales, mais celui-ci est en pratique inexistant	A	D +	D	D+	la Direction de la décentralisation assure un suivi effectif de toutes les collectivités locales. En revanche les états financiers des collectivités locales sont incomplets à la DNTCP.	la situation est pratiquement inchangée, mais la note donnée en 2013 est basée sur une appréciation de l'existence du risque
PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires	(i) Nombre des critères ci-dessous relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour qu'il puisse être pris en compte dans l'évaluation, le critère relatif à l'accès à l'information, tel que spécifié, doit être entièrement satisfait).	Aucun des critères prévus par le PEFA pour caractériser l'accès du public aux principales informations budgétaires n'est rempli.	D ▲		B		Sur la base du PEFA 2011, en 2018, 4 des 6 documents requis sont mis à la disposition du public: budget annuel, rapports trimestriels d'exécution du budget, rapport sur l'exécution du budget annuel, attributions de marchés publics	Amélioration de la situation
C. Cycle budgétaire								
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques								
PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.	Il existe un calendrier budgétaire clairement défini (mais il n'est pas fixe) ; il est généralement respecté et accorde un délai de 4 semaines environ aux ministères pour la préparation de leur budget.	B		D		Il existe un calendrier clairement défini, mais en 2017 pour la préparation du PLF 2018, celui n'a pas été respecté, et n'a laissé qu'une semaine aux ministères sectoriels pour finaliser leur projet de budget après l'envoi de la lettre plafonds. Les retards dans sa mise en œuvre sont de 2 à 3,5 mois selon les activités	Il n'y a pas d'explications technique claire au retard constaté pour la préparation du PLF 2018, une des explications pourrait être une insuffisante coordination entre les ministères impliqués
	(ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).	Une circulaire budgétaire, émise à l'intention des ministères, détermine des budgets estimatifs qui leur sont applicables. Les estimations budgétaires sont examinées et approuvées par le Conseil des ministres après les conférences budgétaires, ce qui limite la capacité du Conseil des ministres d'y apporter des ajustements	C		C	C	Une circulaire budgétaire, est émise à l'intention des ministères, mais sa qualité est insuffisante.	Sans changement.
	(iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	Pendant deux des trois derniers exercices, les autorités législatives ont approuvé le budget dans les deux mois qui ont suivi le début de l'exercice budgétaire.	C		B		Le budget 2018 et 2017 ont été approuvés avant le début de l'exercice, le budget 2016 a été approuvé le 16 janvier 2016	La mise en place opérationnelle de l'Assemblée nationale (à partir du vote du PLF 2015) a pu contribuer à discipliner les rapports entre l'exécutif et le législatif

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)	Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)	Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)		
C. Cycle budgétaire								
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques								
PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.	Il existe un calendrier budgétaire clairement défini (mais il n'est pas fixe) ; il est généralement respecté et accorde un délai de 4 semaines environ aux ministères pour la préparation de leur budget.	B		D	Il existe un calendrier clairement défini, mais en 2017 pour la préparation du PLF 2018, celui n'a pas été respecté, et n'a laissé qu'une semaine aux ministères sectoriels pour finaliser leur projet de budget après l'envoi de la lettre plafonds. Les retards dans sa mise en œuvre sont de 2 à 3,5 mois selon les activités	Il n'y a pas d'explications technique claire au retard constaté pour la préparation du PLF 2018, une des explications pourrait être une insuffisante coordination entre les ministères impliqués	
	(ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).	Une circulaire budgétaire, émise à l'intention des ministères, détermine des budgets estimatifs qui leur sont applicables. Les estimations budgétaires sont examinées et approuvées par le Conseil des ministres après les conférences budgétaires, ce qui limite la capacité du Conseil des ministres d'y apporter des ajustements	C	C+	C	Une circulaire budgétaire, est émise à l'intention des ministères, mais sa qualité est insuffisante.	Sans changement.	
	(iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	Pendant deux des trois derniers exercices, les autorités législatives ont approuvé le budget dans les deux mois qui ont suivi le début de l'exercice budgétaire.	C		B	Le budget 2018 et 2017 ont été approuvés avant le début de l'exercice, le budget 2016 a été approuvé le 16 janvier 2016	La mise en place opérationnelle de l'Assemblée nationale (à partir du vote du PLF 2015) a pu contribuer à discipliner les rapports entre l'exécutif et le législatif	
PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	(i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.	Des prévisions budgétaires globales glissantes, basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique, sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	C		C	Des prévisions budgétaires globales basées sur des classifications économique, fonctionnelle et administrative ont été réalisées en 2016 pour la période 2017-2019 et en 2017 pour la période 2018-2020. Mais les écarts entre ces prévisions et le budget ne sont pas expliqués.	Progrès significatif lié à la mise en place des dispositions du décret portant cadre de la gouvernance des finances publiques	
	(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette.	Une analyse de soutenabilité a été effectuée au moins concernant la dette extérieure et intérieure une fois durant les trois dernières années.	B		C	Une analyse de la viabilité de la dette (AVD) a été effectuée en septembre 2017. Cette AVD est centrée sur la dette extérieure.	L'AVD de 2017 s'est limitée à la dette extérieure.	
	(iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement	Des stratégies sectorielles ont été préparées mais ne cadrent pas avec les prévisions budgétaires.	C	C	C	D+	Des stratégies sectorielles ont été préparées mais ne cadrent pas avec les prévisions budgétaires.	Situation inchangée pour les stratégies, mais les CDMT qui opérationnalisent la mise en œuvre des stratégies sur 3 ans respectent en principe les contraintes budgétaires
	(iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.	D		D	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.	Situation inchangée	

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget								
PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.	Dispositif législatif et réglementaire exhaustif et relativement clair en ce qui concerne les principaux impôts, droits et taxes. Pouvoir discrétionnaire de l'administration encadré par la législation en vigueur	B		B		Idem qu'en 2013.	Sans changement
	(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	Accès des contribuables aux informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures y afférentes, mais certaines informations ne sont pas mises à jour.	C	C+	B	B	Les codes des Impôts et Douanes sont plus largement diffusés et dans la version mise à jour.	Les informations disponibles sont actualisées.
	(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	Procédures de contestation des impositions auprès des services fiscaux, Mais nécessité de réviser le dispositif pour en garantir l'équité.	C		C		Les procédures de recours sont en place, y compris une « commission d'appel fiscal » prévue par la législation fiscale en vigueur.	Sans changement
PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	Un numéro d'immatriculation fiscale commun aux impôts et Douanes est en vigueur, enregistré dans une base de données sans lien avec d'autres systèmes tels l'octroi de licences, le secteur financier et/ou le fichier de la CNSS	C		C		Idem qu'en 2013.	Sans changement
	(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.	Des pénalités pour non respect des obligations d'immatriculation et de déclarations fiscales sont prévues, mais il faudra apporter des modifications substantielles afin d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales.	C	C	C	C	Idem qu'en 2013.	La DNI n'a pas fourni le sort réservé aux pénalités émises en 2017 suite à contrôle pour s'assurer de leur applicabilité, leur recouvrement et leur impact sur le comportement de la fraude fiscale.
	(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas encore sur des critères clairs et formalisés d'évaluation de risques.	C		C		Idem qu'en 2013.	Aucun changement.

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget								
PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	(i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	Le taux de recouvrement des créances d'impôts et droits établis par voie d'émissions est inférieur à 60% et les impôts émis par la DNI suite à contrôle en 2011 et 2012 sont pour 50% en contentieux sans qu'une décision soit prise pour réduire ou confirmer le montant des arriérés.	D		D		Le taux de recouvrement sur les émissions (AMR) suite à contrôle et redressements est inférieur à 60%.	Aucun changement.
	(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.	Toutes les recettes fiscales sont versées directement dans les comptes gérés par le Trésor.	A	D+	A	D+	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds directement sur des comptes ouverts à la BCRG administrés par le Trésor.	Aucun changement.
	(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	Le rapprochement des émissions, des recouvrements, des arriérés et des transferts au trésor se fait périodiquement au moins trimestriellement	B		C		Dégradation au titre des rapprochements	Le rapprochement bancaire est annuel
PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	Des prévisions de flux de trésorerie sont établies pour l'exercice budgétaire et sont actualisés tous les mois sur la base des réalisations.	A		C		Des prévisions de flux de trésorerie sont établies pour l'exercice. Difficultés d'actualisation.	Il ne s'agit pas d'une réelle dégradation, mais d'une situation qui existait depuis 2013, le Secrétariat PEFA sur la base de la non fiabilité des prévisions présentées suggérait de reconsidérer la note attribuée.
	(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux ministères sur les plafonds d'engagement de dépenses.	Les MDA disposent d'informations fiables de manière mensuelle.	C	D+▲	C	C		Sans changement
	(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des ministères.	Les ajustements budgétaires significatifs sont fréquents	D		C		Amélioration de la transparence	Amélioration de l'encadrement des ajustements budgétaires.

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)	Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)	Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)	
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans.	B	C+	C	Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. La couverture des rapports de gestion est incomplète	Les commentaires du secrétariat PEFA sur le PEFA 2013 indiquent "Envisager C. Notation incertaine". En fait, la situation est inchangée
	(ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	Le calcul et la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie de l'administration se font au moins tous les mois.	C		C	Il y a actuellement un calcul et une centralisation des soldes par la DNTCP mais la consolidation des soldes bancaires n'est pas effectuée en l'absence de nivellement des comptes bancaires sur le CUT	
	(iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont approuvés par une seule entité compétente qui est le MEF.	C		B	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont approuvés par une seule entité compétente qui est le MEF. La LF comprend des plafonds de recours à l'emprunt	
PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie	(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	Les états de paie et le fichier nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatif tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent	B	C+	C	Le rapprochement des états de paie et des dossiers de personnel est effectué périodiquement, au minimum tous les six mois	Dégradation suite au long délai de rapprochement.
	(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	Les fichiers du personnel sont actualisés mensuellement mais certains ajustements peuvent atteindre trois mois, notamment pour les agents des services extérieurs.	B		B	Les dossiers de personnel et les états de la paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et nécessitent quelques ajustements rétroactifs.	Aucun changement.
	(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	Des mesures de contrôle sont en place mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données	D		C	Amélioration des mesures de contrôle.	
	(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	Des vérifications partielles des états de la paie sont effectuées.	C		D	Aucun recensement biométrique au cours des 3 derniers exercices.	Dégradation faute de recensement biométrique au cours des 3 derniers exercices.

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)	Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)	Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)	
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	le cadre juridique remplit quatre des six conditions énoncées : i) organisation suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi ; ii) être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés, iii) s'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics ; v) définition des situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes que le recours à l'appel d'offres	B		B	Idem qu'en 2013.	Pas de changement.
	(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	L'évaluation n'a pas constaté l'existence de données fiables quant à la justification juridique du recours à des marchés attribués selon des méthodes autres que l'appel à la libre concurrence	D		A	Plus de 80 % de la valeur totale des marchés attribués par des méthodes non fondées sur une mise en concurrence durant l'exercice 2017 sont justifiées.	Cette amélioration significative tient à une volonté de plus de transparence dans le processus et au renforcement des capacités (mise en place d'une base de données, formation)
	(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun	Les principaux éléments d'informations ne sont pas systématiquement à la disposition du public.	D	D+	C	En 2018, les principaux éléments d'informations sont systématiquement mis à la disposition du public.	Lors de l'évaluation en 2018, le cadre juridique et réglementaire régissant la passation des marchés, les opportunités de soumission ainsi que les attributions de marchés sont complets, fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.
	iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés	Il n'existe pas d'organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes.	D		B	En 2018, le comité de règlement des différends et des sanctions (CRDS) de l'ARMP est l'organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes. Le CRDS est composé de professionnels.	Lors de l'évaluation en 2018, le CRDS de l'ARMP ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics, ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution, ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées, a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés et rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties.
PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (M1)	(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	Les mesures de contrôle de l'engagement de dépense sont en partie efficaces	C		C	Les mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais n'offrent qu'une efficacité partielle.	Changement non encore reflété au niveau de la note, malgré l'introduction des plans d'engagement en juin 2017.
	(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.	Les règles de contrôle interne sont parfois inefficaces	C	C	C	Idem qu'en 2013.	Sans changement
	(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	Le recours aux procédures simplifiées et d'urgence est fréquent.	C		B	La procédure exceptionnelle a été introduite dans la loi.	Amélioration. Recours à la procédure exceptionnelle réglementé.

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget								
PI-21 : Efficacité du système de vérification interne	(i) Couverture et qualité de la vérification interne.	Faible couverture et qualité insuffisante de la vérification interne	D		C		Le champ réel de l'audit interne est restreint. Il couvre certains services d'administration centrale tant au niveau des dépenses que des recettes budgétisées.	Capacité renforcée et meilleure couverture.
	(ii) Fréquence et diffusion des rapports.	Diffusion des rapports limitée	D	D	D	D+	Il n'existe pas de rapports conformes aux normes.	Aucun changement.
	(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	Faible suivi des recommandations des rapports de vérification.	D		D		Le suivi des recommandations formulées dans les rapports d'audit est insuffisant et n'est pas organisé et structuré.	Aucun changement.
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers								
PI-22 : Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	(i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	Les rapprochements bancaires ne sont pas effectués sur l'ensemble des comptes bancaires	D		D		Idem qu'en 2013.	Pas de changement.
	(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances s'effectuent en général tous les ans mais un nombre important de comptes présentent des soldes reportés anciens.	C	D+	D	D	Les véritables rapprochements ne sont pas effectués.	Lors de l'évaluation en 2018, les comptables publics ne procèdent pas à de véritables états de rapprochements formalisés des comptes d'avances et des comptes d'attentes et les comptes analysés ne sont pas apurés.
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités	Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.		D		D	Aucune enquête n'a été réalisée au cours des 3 derniers exercices en vue de disposer d'un rapport sur les ressources (y compris celles provenant des sources propres) reçues par les structures sanitaires et les écoles.	Aucun changement.

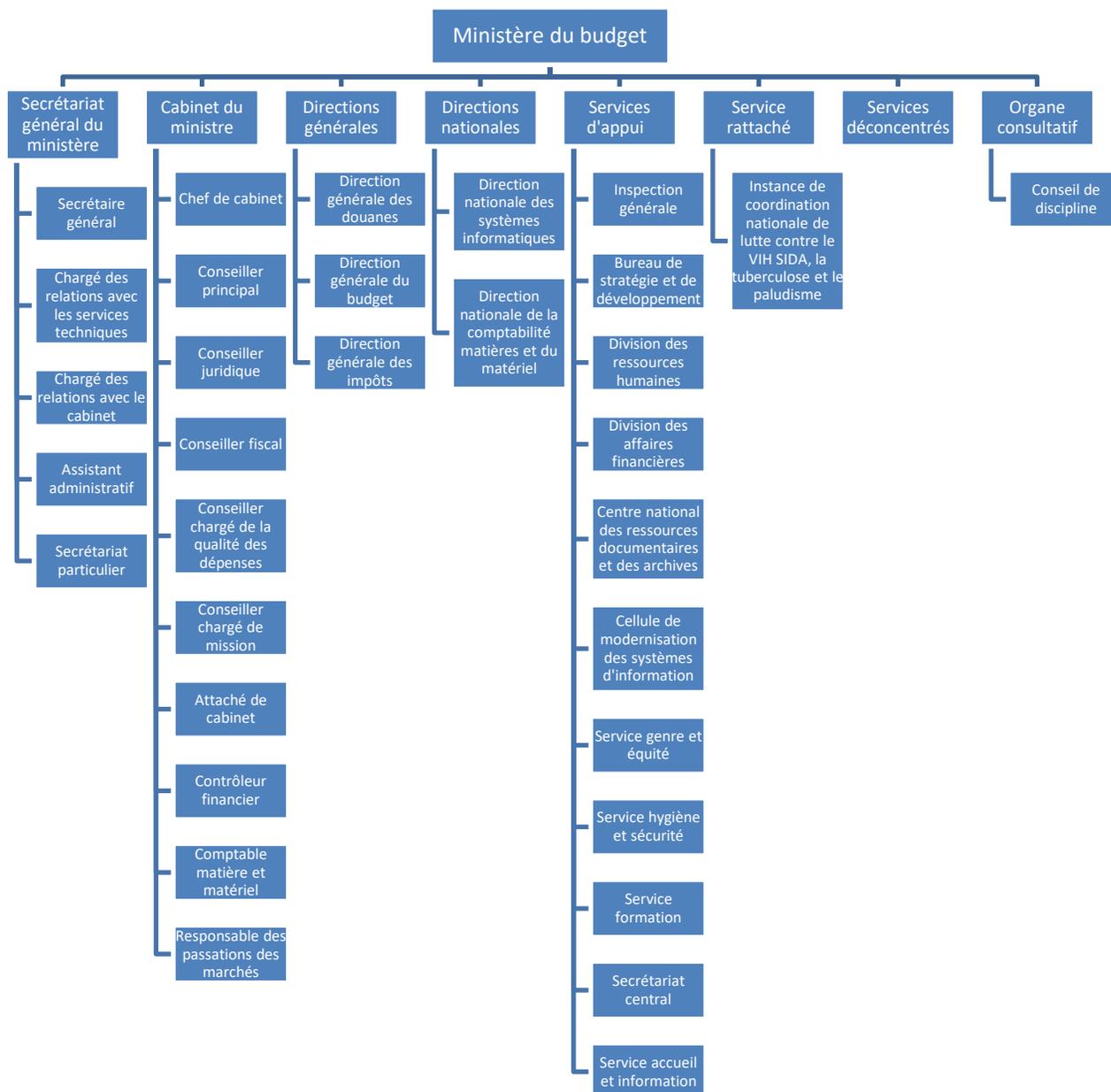
Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers								
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	Les données disponibles dans les outils de suivi de l'exécution des dépenses permettent une comparaison avec le budget sur tous les postes du budget et les dépenses sont suivies aux phases de l'engagement et du paiement.	A		B			Le secrétariat PEFA avait recommandé de noter B. Lors de l'évaluation en 2018, la couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial avec un certain degré d'agrégation. En outre, les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont incluses dans les comptes rendus trimestriels.
	(ii) Emission dans les délais des rapports	Il n'existe pas de rapport de suivi de l'exécution budgétaire en tant que tels	D	D+	B	C+	En 2018, des rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle s'agissant de l'exercice 2017.	Lors de l'évaluation en 2018, les rapports sur l'exécution du budget de l'exercice 2017 sont établis sur une base trimestrielle et publiés dans un délai variant de six (6) semaines à compter de la fin de chaque trimestre.
	(iii) Qualité de l'information	Les données disponibles ont une utilité primaire incontestable, mais des préoccupations existent quant à leur exactitude	C		C			Pas de changement.
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	(i) État complet des états financiers	La République de Guinée ne dispose pas d'états financiers consolidés de fin d'exercice.	D		C		En 2018, des états financiers consolidés de fin d'exercice sont produits par l'ACCT sur les exercices 2016 et 2017.	Lors de l'évaluation en 2018, les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. Ils contiennent seulement des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie.
	(ii) Soumission dans les délais des états financiers		D	D	D	D+	En 2016, l'ensemble des comptes de gestion sur chiffres et sur pièces des comptables publics de l'administration centrale n'a pas pu être transmis à l'audit externe dans les quinze mois qui suivent la fin de l'exercice. Par ailleurs, ni les comptes administratifs, ni le compte général de l'Etat n'ont été produits à la Cour des comptes.	Pas de changement.
	(iii) Les normes comptables utilisées		D		D		Bien que les autorités guinéennes se soient dotées de normes comptables, ces dernières n'ont pas été pleinement appliquées aux rapports financiers produits sur les trois derniers exercices (et notamment celles concernant les états financiers). Par ailleurs, les comptes de gestion produits ne précisent pas les normes comptables suivies	Pas de changement.

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
C(iv) Surveillance et vérification externes								
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	Seuls deux contrôles ont été engagés en 2012	D	D	D	D		Pas de changement.
	(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	Pas de travaux produits	D		D		Pas de changement.	
	(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	Pas de travaux produits	D		NA		Lors de l'évaluation en 2018, il n'y a eu aucun rapport final d'audits établis par	
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	(i) Portée de l'examen par le Parlement.	L'Assemblée examine les agrégats de l'année à venir et le détail des estimations de dépenses et recettes	B	B+	A	C+	Le Parlement a examiné les objectifs à moyen terme, dans le cadre du DOB, puis lors de l'examen du PLF les agrégats pour l'année à venir, et le détail des estimations de dépenses et recettes	La présentation du DPBP au Parlement pour un DOB étend l'analyse par le Parlement de la politique budgétaire au moyen terme.
	(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	Les procédures d'examen du budget sont claires et bien respectées; elles incluent un examen en commissions sectorielles et une phase de discussions avec le Gouvernement	A		A		Les procédures d'examen du budget sont claires et bien respectées; elles incluent un examen en commissions sectorielles et une phase de discussions avec le Gouvernement	Pour 2016, l'évaluation basée sur le cadre 2016 ne donne qu'une note B, en l'absence de dispositions formelles sur la publicité des débats en commission
	(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en	Le CNT a disposé d'un délai effectif de deux mois pour examiner le budget	A		A		En 2016 et 2017 le Parlement a disposé d'un délai de deux mois pour examiner les projets de budget	La note globale C+ s'explique par la méthode de notation M1 du PI 27 (cette méthode ne semble pas avoir été appliquée en 2013)
	(iv) Les règles régissant les modifications du budget en cours d'exercice par l'exécutif sans une approbation ex-ante par le Parlement.	Des règles de modification de l'autorisation initiale sont établies et sont respectées dans 43% des cas	C		C		Les règles sont clairement définies, mais en pratique, il peut y avoir une augmentation du total des dépenses avant le vote de la LFR	
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).	En l'absence de travaux de la Chambre des comptes, le contrôle de l'Assemblée n'a pas été exercé sur l'exécution du budget.	D	D	D	D		Lors de l'évaluation en 2018, en l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucun calendrier d'examen par le pouvoir législatif.
	(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.		D		D		Lors de l'évaluation en 2018, en l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune audition menée par le pouvoir législatif.	
	(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.		D		D		Lors de l'évaluation en 2018, en l'absence de rapports d'audit, il n'y a eu aucune recommandation formulée par le pouvoir législatif.	

Indicateur	Composante	Constat	Note Évaluation 2013 (Cadre 2011)		Note Évaluation 2018 (Cadre 2011)		Description des critères satisfaits en 2018	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
D. Pratique des bailleurs de fonds								
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente).	Aucun écart n'a été constaté entre la prévision et la réalisation ; les prévisions sont connues au moment de l'élaboration du budget.	A		D		(i) L'appui budgétaire direct n'a été inférieur à plus de 15% des prévisions en 2015 (non décaissement de l'aide d'Abu Dhabi et 2017 (décaissement de l'aide de la BM reporté à 2018) ; (ii) En 2015, les retards de décaissement n'ont été que d'un seul trimestre et n'ont concerné que 20% de l'aide décaissée	L'estimation de la composante (ii) repose sur un échantillon restreint à deux bailleurs multilatéraux et un bailleur bilatéral
	(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	Un versement a été dans son intégralité retardé d'un trimestre.	D		A			
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	Seuls les décaissements pour lesquels un accord a été signé sont inscrits au budget : leur montant est donc connu dans la phase de préparation du budget. En revanche, les montants précisés dans les accords ne sont pas établis selon la nomenclature budgétaire.	C		C		Les montants précisés dans les accords ne sont pas établis selon la nomenclature budgétaire. Mais, au moins 50% des projets inscrits au budget ont donné lieu à des consultations avec les bailleurs au niveau des ministères.	La situation semble inchangée par rapport à 2013. L'estimation de "au moins 50%" est une estimation qui ne repose pas sur une enquête formelle
	(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	La transmission de rapports trimestriels portant sur les décaissements reste limitée à quelques bailleurs	D	D+	D	D+		
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.	Aucune aide n'est gérée selon les procédures nationales			D		Un bailleur a indiqué que son aide était gérée selon les procédures nationales, sauf les procédures de paiement. Aucune aide n'est gérée selon les procédures nationales, mais cette aide ne représente que 20% des aides recensées	La taille de l'échantillon est faible, mais tous les entretiens confirment que la quasi-totalité de l'aide n'est pas gérée selon les procédures nationale

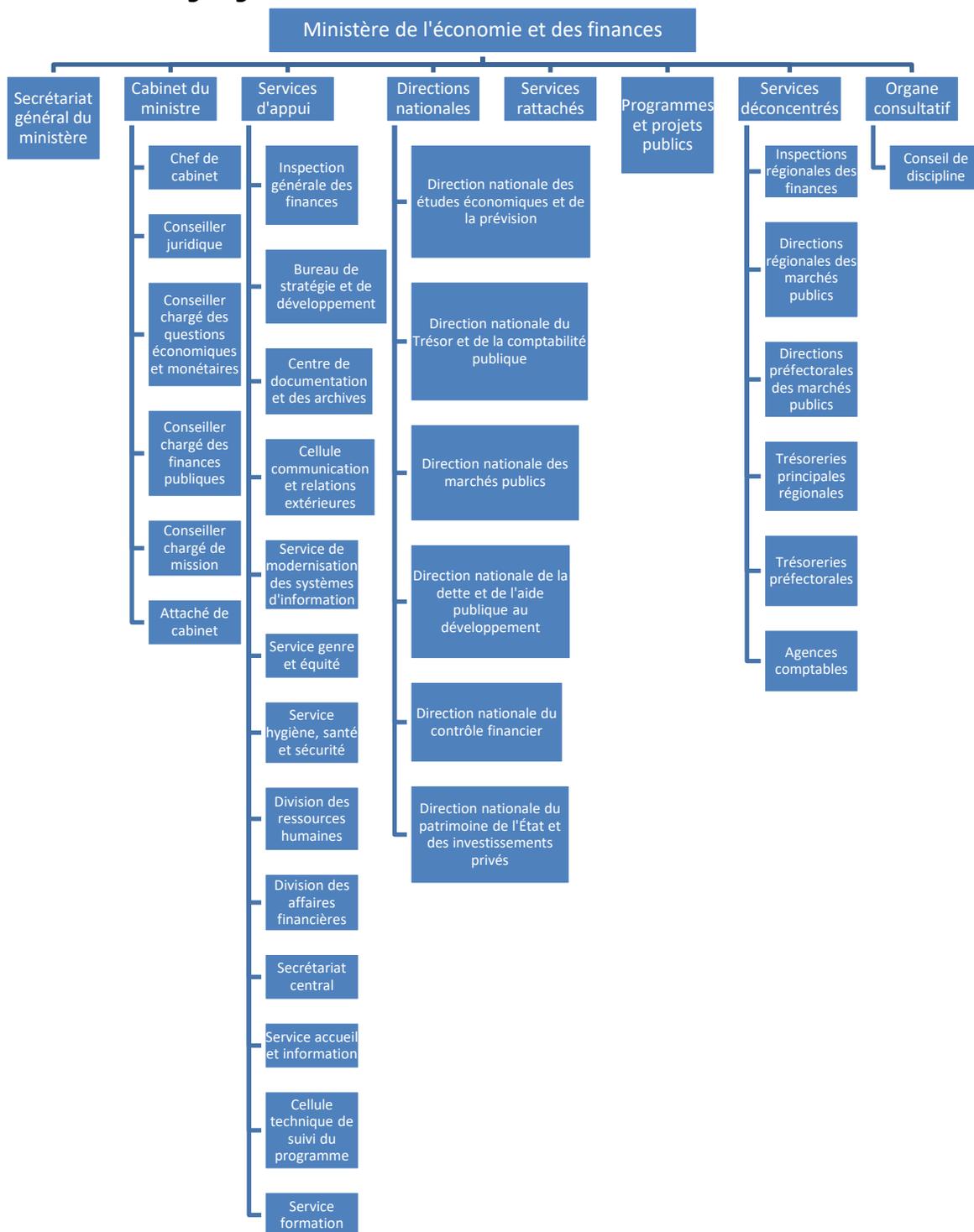
Annexe 5 : Organigrammes du Ministère du Budget, du Ministère de l'Économie et des Finances et du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale

Organigramme du Ministère du Budget⁵⁴



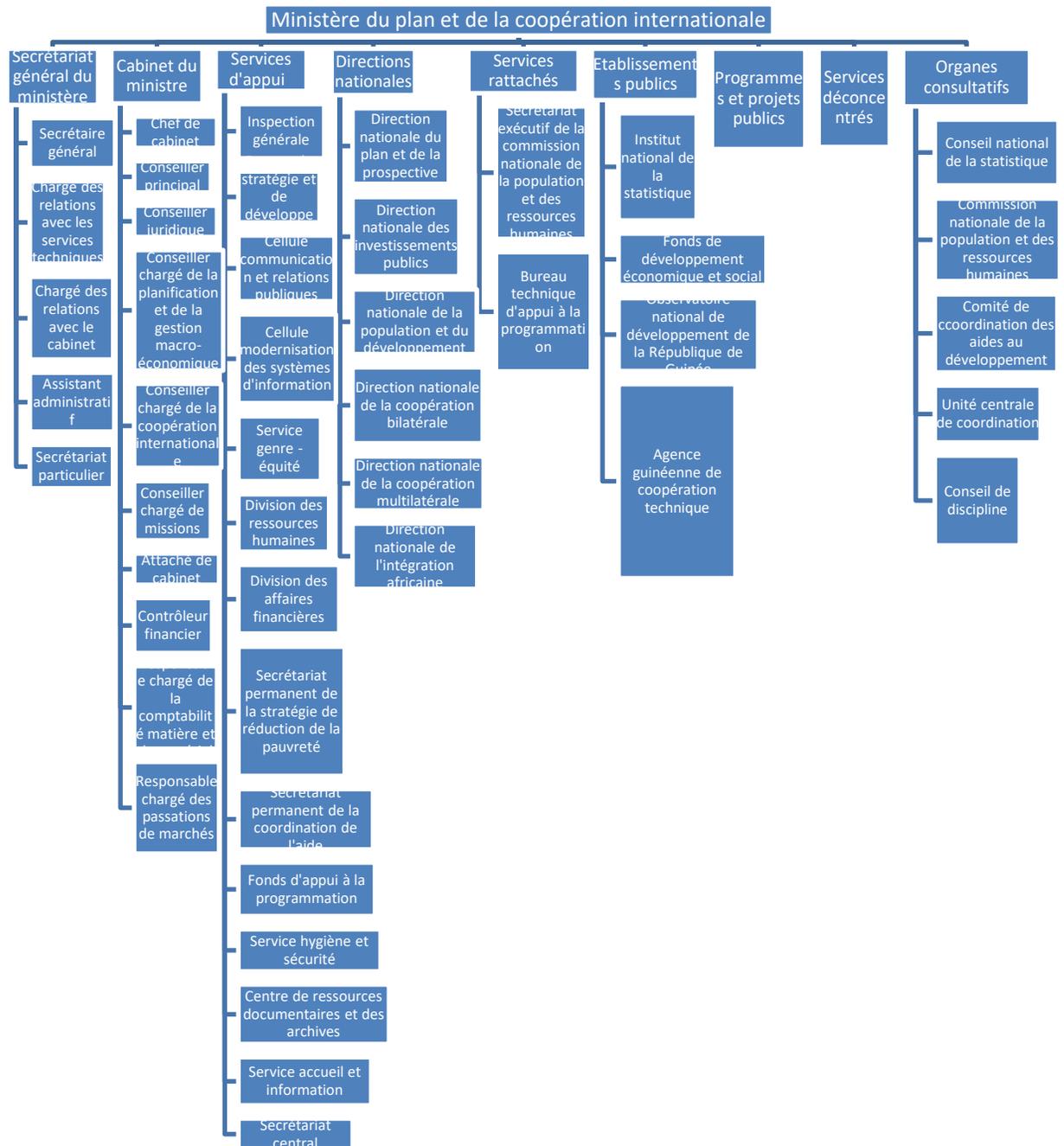
⁵⁴ Conformément au décret D / 2016 / 092 / PRG / SGG du 30 mars 2016 portant attributions et organisation du ministère du budget.

Organigramme du Ministère de l'Économie et des Finances⁵⁵



⁵⁵ Conformément au décret D / 2016 / 120 / PRG / SGG du 20 avril 2016 portant attributions et organisation du ministère de l'économie et des finances.

Organigramme du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale⁵⁶



⁵⁶ Conformément au décret D / 2016 / 075 / PRG / SGG du 30 mars 2016 portant attributions et organisation du ministère du plan et de la coopération internationale.

Annexe 6a : Composition des dépenses effectives, PI-1 et PI-2 (PEFA 2016)

Données pour l'exercice =	2015		budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
	prévu	réalisé				
Chapitre administratif						
Présidence de la République	567	624	385.4	238.6	238.6	61.9%
Défense Nationale	1657	1505	1,126.2	378.8	378.8	33.6%
Territoire et décentralisation	462	296	314.0	-18.0	18.0	5.7%
Sécurité	277	254	188.3	65.7	65.7	34.9%
Affaires étrangères	336	220	228.4	-8.4	8.4	3.7%
Economie et finances	240	189	163.1	25.9	25.9	15.9%
Agriculture	336	296	228.4	67.6	67.6	29.6%
Travaux publics	1515	558	1,029.6	-471.6	471.6	45.8%
Santé	628	288	426.8	-138.8	138.8	32.5%
Enseignement pre-universitaire	1205	868	819.0	49.0	49.0	6.0%
Enseignement universitaire	728	645	494.8	150.2	150.2	30.4%
Energie et hydraulique	2112	1566	1,435.4	130.6	130.6	9.1%
Postes et télécommunications	716	126	486.6	-360.6	360.6	74.1%
Budget	104	18	70.7	-52.7	52.7	74.5%
Commission électorale	272	506	184.9	321.1	321.1	173.7%
Villes et aménagement du territoire	194	70	131.8	-61.8	61.8	46.9%
Justice	235	75	159.7	-84.7	84.7	53.0%
Fonction publique	83	46	56.4	-10.4	10.4	18.5%
Mines et géologie	73	49	49.6	-0.6	0.6	1.2%
Charges Communes	1783	717	1,211.8	-494.8	494.8	40.8%
21 (= total des reliquats)	948	919	644.3	274.7	274.7	42.6%
Dépense allouée	14471	9835	9,835.0	0.0	3,405.0	
Intérêts	568	481				
Imprévus	29	29				
Dépense totale	15068	10345				
Exécution des dépenses (PI-1)						0.686554
Décomposition de la variation (PI-2)						34.6%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.2%

Données pour l'exercice =	2016					
Classification administrative	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
Présidence de la République	302	359	220.6	138.4	138.4	0.627556
Défense Nationale	1450	1585	1,059.1	525.9	525.9	0.496613
Territoire et décentralisation	436	562	318.4	243.6	243.6	0.764811
Sécurité et protection civile	358	269	261.5	7.5	7.5	0.028768
Affaires étrangères	237	309	173.1	135.9	135.9	0.785083
Economie et finances	437	232	319.2	-87.2	87.2	0.273133
Agriculture	522	340	381.3	-41.3	41.3	0.108222
Travaux publics	1743	547	1,273.1	-726.1	726.1	0.570327
Santé	781	591	570.4	20.6	20.6	0.03606
Enseignement préuniversitaire	1365	1002	997.0	5.0	5.0	0.00504
Enseignement supérieur	791	881	577.7	303.3	303.3	0.524922
Energie et hydraulique	1270	660	927.6	-267.6	267.6	0.288478
Postes et télécommunications	32	22	23.4	-1.4	1.4	0.058715
Budget	106	77	77.4	-0.4	0.4	0.005435
Commission électorale	415	36	303.1	-267.1	267.1	0.881231
Justice	102	81	74.5	6.5	6.5	0.087259
Fonction publique	38	69	27.8	41.2	41.2	1.486073
Mines et géologie	55	63	40.2	22.8	22.8	0.568289
Villes et aménagement du territoire	69	31	50.4	-19.4	19.4	0.384878
Charges Communes	1188	925	867.7	57.3	57.3	0.06604
21 (= total des reliquats)	1507	1003	1,100.7	-97.7	97.7	0.088753
Dépense allouée	13204	9644	9,644.0	0.0	3,016.2	
Intérêts	987	423				
Imprévus	15	48				
Dépense totale	14206	10115				
Exécution des dépenses (PI-1)						71.2%
Décomposition de la variation (PI-2)						31.3%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.3%

Données pour l'exercice =		2017					
Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage	
Présidence de la République	356	502	335.4	166.6	166.6	0.49688199	
Défense	1564	1636	1,473.3	162.7	162.7	0.11040241	
Administration du territoire	366	330	344.8	-14.8	14.8	0.04287932	
Sécurité	396	332	373.0	-41.0	41.0	0.11002718	
Affaires étrangères	277	251	260.9	-9.9	9.9	0.03810471	
Economie et finances	396	366	373.0	-7.0	7.0	0.01888539	
Agriculture	449	617	423.0	194.0	194.0	0.45872245	
Travaux publics	1079	723	1,016.5	-293.5	293.5	0.28870346	
Santé	1322	714	1,245.4	-531.4	531.4	0.42667537	
Enseignement préuniversitaire	1473	1513	1,387.6	125.4	125.4	0.09036029	
Enseignement supérieur	945	789	890.2	-101.2	101.2	0.11370349	
Energie et hydraulique	1541	1613	1,451.7	161.3	161.3	0.11113179	
Postes et télécommunications	35	40	33.0	7.0	7.0	0.21318154	
Budget	132	177	124.3	52.7	52.7	0.42342038	
Commission électorale	15	325	14.1	310.9	310.9	21.9998999	
Justice	97	82	91.4	-9.4	9.37721	0.10262087	
Fonction publique	60	72	56.5	15.5	15.478	0.27384061	
Mines et géologie	54	63	50.9	12.1	12.1302	0.23845615	
Villes et aménagement du territoire	76	34	71.6	-37.6	37.5945	0.52510328	
Charges Communes	1733	1189	1,632.5	-443.5	443.5	0.27168855	
21 (= total des reliquats)	1780	1958	1,676.8	281.2	281.2	0.16768723	
Dépense allouée	14146	13,326.0	13,326.0	0.0	2,978.8		
Intérêts	1156	424.0					
Imprévus	24	72					
Dépense totale	15326	13822					
Exécution des dépenses (PI-1)						90.2%	
Décomposition de la variation (PI-2)						22.4%	
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.5%	

Tableau 5 - Matrice de résultats

Exercice	pour PI-1	pour PI-2.1	pour PI-2.3
	Exécution des dépenses	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
2015	68.7%	34.6%	0.3%
2016	71.2%	31.3%	
2017	90.2%	22.4%	

Données pour l'exercice =	2017					
Chapitre économique	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
Rémunération des salariés	3600	3394	3,246.5	147.5	147.5	4.5%
Utilisation de biens et services	3210	2894	2,894.8	-0.8	0.8	0.0%
Intérêts	1156	424	1,042.5	-618.5	618.5	59.3%
Subventions et transferts	2508	3125	2,261.7	863.3	863.3	38.2%
Investissement	2329	1744	2,100.3	-356.3	356.3	17.0%
Investissement FINEX	2445	2155	2,204.9	-49.9	49.9	2.3%
Investissement financier	78	85	70.3	14.7	14.7	20.8%
Dépense totale	15326	13821	13,821.0	0.0	2,050.9	
Décomposition de la variation						14.8%

Tableau 5 - Matrice de résultats

Exercice	Décomposition de la variation
2015	30.3%
2016	30.7%
2017	14.8%

Annexe 6b : Composition des dépenses effectives, PI-1 et PI-2 (PEFA 2011)

Données pour l'exercice = Chapitre administratif ou fonctionnel	2015		budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
	prévu	réalisé				
Présidence	517	624	373.6	250.4	250.4	67.0%
Défense	1657	1505	1,197.3	307.7	307.7	25.7%
Administration territoriale	462	296	333.8	-37.8	37.8	11.3%
Sécurité	277	254	200.1	53.9	53.9	26.9%
Affaires Etrangères	336	220	242.8	-22.8	22.8	9.4%
Economie et finances	240	189	173.4	15.6	15.6	9.0%
Agriculture	336	243	242.8	0.2	0.2	0.1%
Travaux publics	1489	530	1,075.9	-545.9	545.9	50.7%
Santé	492	288	355.5	-67.5	67.5	19.0%
Enseignement préuniversitaire	1163	868	840.3	27.7	27.7	3.3%
Enseignement universitaire	728	645	526.0	119.0	119.0	22.6%
Energie et Hydraulique	691	467	499.3	-32.3	32.3	6.5%
Postes et télécommunications	100	83	72.3	10.7	10.7	14.9%
Budget	104	18	75.1	-57.1	57.1	76.0%
Commission électorale	272	506	196.5	309.5	309.5	157.5%
Villes et aménagement du territoire	194	26	140.2	-114.2	114.2	81.5%
Justice	93	75	67.2	7.8	7.8	11.6%
Fonction publique	82	46	59.2	-13.2	13.2	22.4%
Mines et géologie	73	32	52.7	-20.7	20.7	39.3%
Charges communes	1442	698	1,041.9	-343.9	343.9	33.0%
21 (= total des reliquats)	836	757	604.1	152.9	152.9	25.3%
Dépense allouée	11584	8370	8,370.0	0.0	2,510.9	
Imprévus	29	30				
Dépense totale	11613	8400				
Variation globale (PI-1)						27.7%
Décomposition de la variation (PI-2)						30.0%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.3%
Données pour l'exercice = Chapitre administratif ou fonctionnel	2016		budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
	prévu	réalisé				
Présidence	302	359	251.4	107.6	107.6	0.427932555
Défense	1450	1585	1,207.1	377.9	377.9	0.313050573
Administration territoriale	308	548	256.4	291.6	291.6	1.137223945
Sécurité	358	269	298.0	-29.0	29.0	0.097412234
Affaires Etrangères	237	309	197.3	111.7	111.7	0.566139066
Economie et finances	251	232	209.0	23.0	23.0	0.11028495
Agriculture	337	253	280.5	-27.5	27.5	0.098198798
Travaux publics	1350	538	1,123.9	-585.9	585.9	0.521294192
Santé	627	556	522.0	34.0	34.0	0.065190882
Enseignement préuniversitaire	1211	988	1,008.1	-20.1	20.1	0.019984396
Enseignement universitaire	791	881	658.5	222.5	222.5	0.337887556
Energie et Hydraulique	721	417	600.2	-183.2	183.2	0.305262119
Postes et télécommunications	32	22	26.6	-4.6	4.6	0.174165747
Budget	106	77	88.2	-11.2	11.2	0.127420412
Commission électorale	415	36	345.5	-309.5	309.5	0.895798351
Villes et aménagement du territoire	69	31	57.4	-26.4	26.4	0.460324388
Justice	55	81	45.8	35.2	35.2	0.76905982
Fonction publique	88	69	73.3	-4.3	4.3	0.058139447
Mines et géologie	55	63	45.8	17.2	17.2	0.375935416
Charges communes	1173	877	976.5	-99.5	99.5	0.10190605
21 (= total des reliquats)	953	874	793.4	80.6	80.6	0.101637526
Dépense allouée	10889	9065	9,065.0	0.0	2,602.8	
Imprévus	15	48				
Dépense totale	10904	9113				
Variation globale (PI-1)						16.4%
Décomposition de la variation (PI-2)						28.7%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.4%

Données pour l'exercice = Chapitre administratif ou fonctionnel	2017		budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
	prévu	réalisé				
Présidence	356	502	350.9	151.1	151.1	0.430440135
Défense	1564	1636	1,541.8	94.2	94.2	0.061115158
Administration territoriale	300	317	295.7	21.3	21.3	0.07189927
Sécurité	396	265	390.4	-125.4	125.4	0.321161202
Affaires Etrangères	277	251	273.1	-22.1	22.1	0.080800202
Economie et finances	198	185	195.2	-10.2	10.2	0.052187339
Agriculture	252	413	248.4	164.6	164.6	0.662514641
Travaux publics	730	632	719.6	-87.6	87.6	0.121766122
Santé	811	566	799.5	-233.5	233.5	0.292035396
Enseignement préuniversitaire	1323	1149	1,304.2	-155.2	155.2	0.118999505
Enseignement universitaire	912	789	899.0	-110.0	110.0	0.122396932
Energie et Hydraulique	914	1529	901.0	628.0	628.0	0.696982085
Postes et télécommunications	35	40	34.5	5.5	5.5	0.159332244
Budget	132	177	130.1	46.9	46.9	0.360239252
Commission électorale	15	325	14.8	310.2	310.2	20.68087752
Villes et aménagement du territoire	76	34	74.9	-40.9	40.91997513	0.538420725
Justice	94	82	92.7	-10.7	10.66417977	0.113448721
Fonction publique	60	72	59.1	12.9	12.85265121	0.214210854
Mines et géologie	54	63	53.2	9.8	9.767386091	0.18087752
Charges communes	1709	1189	1,684.7	-495.7	495.7	0.29006065
21 (= total des reliquats)	1051	883	1,036.1	-153.1	153.1	0.14563691
Dépense allouée	11259	11,099	11,099.0	0.0	2,888.6	
Imprévus	24	72				
Dépense totale	11283	11171				
Variation globale (PI-1)						1.0%
Décomposition de la variation (PI-2)						26.0%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0.6%

Exercice	pour PI-1	pour PI-2 (i)	pour PI-2 (ii)
	Variation totale des dépenses	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
Exercice 1 =	27.7%	30.0%	
Exercice 2 =	16.4%	28.7%	0.4%
Exercice 3 =	1.0%	26.0%	

Annexe 7a : Recettes effectives (PEFA 2016)

Données pour l'exercice =		2015					
Chapitre économique	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage	
Recettes fiscales							
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	2095	1897	1,801.6	95.4	95.4	5.3%	
Impôts sur le patrimoine	10	18	8.6	9.4	9.4	109.3%	
Impôts sur les biens et services	4417	4337	3,798.4	538.6	538.6	14.2%	
Impôts sur le commerce extérieur	2474	2060	2,127.5	-67.5	67.5	3.2%	
Autres recettes fiscales	176	138	151.4	-13.4	13.4	8.8%	
Dons							
Dons non affectés	765	512	657.9	-145.9	145.9	22.2%	
Dons affectés	565		485.9	-485.9	485.9	100.0%	
Autres recettes							
Revenu de la propriété	240	195	206.4	-11.4	11.4	5.5%	
Ventes de biens et services	65	76	55.9	20.1	20.1	36.0%	
Amendes, pénalités et confiscations	5	5	4.3	0.7	0.7	16.3%	
Produits divers	39	106	33.5	72.5	72.5	216.1%	
Recettes en capital	17	2	14.6	-12.6	12.6	86.3%	
Total des recettes	10868	9346	9,346.0	0.0	1,473.3		
Exécution des recettes							86.0%
Décomposition de la variation							15.8%
Données pour l'exercice =		2016					
Chapitre économique	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage	
Recettes fiscales							
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	2220	2255	2,019.0	236.0	236.0	11.7%	
Impôts sur le patrimoine	47	20	42.7	-22.7	22.7	53.2%	
Impôts sur les biens et services	5581	5782	5,075.7	706.3	706.3	13.9%	
Impôts sur le commerce extérieur	2625	2468	2,387.4	80.6	80.6	3.4%	
Autres recettes fiscales	188	180	171.0	9.0	9.0	5.3%	
Dons							
Dons non affectés	817	676	743.0	-67.0	67.0	9.0%	
Dons affectés	1104	165	1,004.1	-839.1	839.1	83.6%	
Autres recettes							
Revenu de la propriété	349	296	317.4	-21.4	21.4	6.7%	
Ventes de biens et services	274	147	249.2	-102.2	102.2	41.0%	
Amendes, pénalités et confiscations	5	8	4.5	3.5	3.5	75.9%	
Autres recettes non fiscales	30	53	27.3	25.7	25.7	94.3%	
Recettes en capital	15	5	13.6	-8.6	8.6	63.3%	
Total des recettes	13255	12055	12,055.0	0.0	2,122.1		
Exécution des recettes							90.9%
Décomposition de la variation							17.6%

Données pour l'exercice =		2017					
Chapitre économique	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage	
Recettes fiscales							
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	2875	2996	2,571.2	424.8	424.8	16.5%	
Impôts sur le patrimoine	41	10	36.7	-26.7	26.7	72.7%	
Impôts sur les biens et services	6334	5809	5,664.8	144.2	144.2	2.5%	
Impôts sur le commerce extérieur	2504	3353	2,239.4	1,113.6	1,113.6	49.7%	
Autres recettes fiscales	245	201	219.1	-18.1	18.1	8.3%	
Dons							
Dons reçus non affectés	1002	448	896.1	-448.1	448.1	50.0%	
Dons affectés	1315	98					
Revenu de la propriété	375	350	335.4	14.6	14.6	4.4%	
Ventes de biens et services	194	100	173.5	-73.5	73.5	42.4%	
Amendes, pénalités et confiscations	7	5	6.3	-1.3	1.3	20.1%	
Autres recettes non fiscales	113	58	101.1	-43.1	43.1	42.6%	
Recettes en capital	15	5	13.4	-8.4	8.4	62.7%	
Total des recettes	15020	13433	12,256.9	1,078.1	2,316.4		
Exécution des recettes						89.4%	
Décomposition de la variation						18.9%	

Tableau 5 - Matrice de résultats

Exercice	Exécution des recettes		Décomposition de la variation	
2015	86.0%		15.8%	
2016	90.9%		17.6%	
2017	89.4%		18.9%	

Annexe 7b : Recettes effectives (PEFA 2011)

Exercice	Recettes intérieures LFI	Recettes totales LFI	Exécution intérieure	% Exécution intérieure
2015	9538	10868	8962	88%
2016	11354	13255	10874	96%
2017	12703	15020	12886	101%

Sources : Compte administratif des recettes DNTCP

Département des Finances Publiques

Fonds Monétaire International

700 19th Street NW

Washington, DC 20431

USA

<http://www.imf.org/capacitydevelopment>