

Le suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté

(dans le cadre de l'initiative PPTE)

République de Guinée

Évaluation des capacités de suivi de l'exécution des dépenses et plan d'action

INTRODUCTION

Une mission conjointe de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International s'est rendue en Guinée dans le but d'évaluer, avec les autorités guinéennes, les capacités de suivi de l'exécution des dépenses liées à la réduction de la pauvreté, et de préparer un plan d'actions afin d'améliorer cette capacité. Cette mission s'est déroulée du 8 au 12 mars 2004. Elle était composée, pour la Banque Mondiale, de Mr Ezzeddine Larbi, économiste principal de la Guinée, Mr Robert Cauneau, spécialiste en finances publiques et de Mr Issa Sanogo, économiste, ainsi que, pour le FMI, de Mme Gisèle Suire, spécialiste en finances publiques.

Cette mission avait pour objectif de mettre à jour le rapport et le plan d'action établis en décembre 2001 relatifs à la capacité de l'administration guinéenne à gérer les dépenses PPTE et, plus généralement, l'ensemble des dépenses publiques. Le travail de la mission visait trois objectifs :

1. Evaluer la capacité actuelle du gouvernement pour suivre l'ensemble des dépenses publiques, y compris les dépenses participant à la lutte contre la pauvreté ;
2. Evaluer le risque associé à la mise en place des dépenses pour la lutte contre la pauvreté dans le contexte des recettes provenant de la réduction de la dette ;
3. Indiquer quels bailleurs et quelle assistance technique devrait être fournie afin d'améliorer les systèmes de gestion des dépenses de lutte contre la pauvreté et des autres dépenses publiques.

Les développements ci-après présentent les résultats des entretiens avec les divers responsables du Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que des divers organes de contrôle.

Degré de déconcentration et de décentralisation dans le processus de la dépense

La Guinée est un pays de tradition centralisatrice. Le Gouvernement central est néanmoins déconcentré en 7 régions administratives (la zone spéciale de Conakry découpée en 5 Communes), 33 Préfectures correspondant à 33 communes urbaines, et 333 Sous-Préfectures ayant chacune une Communauté Rurale de Développement (CRD).

Le Gouvernement a amorcé en 1998 une évolution allant dans le sens de l'accroissement des dépenses effectuées par les unités déconcentrées. Ainsi, en ce qui concerne les dépenses destinées à lutter contre la pauvreté, 66 % des prévisions concernent des dépenses effectuées au niveau déconcentré. La part des dépenses additionnelles relatives à la lutte contre la pauvreté a été augmentée au niveau des régions. Elle est estimée à 50 % des dépenses additionnelles totales. Un grand nombre de ministères prioritaires ont été identifiés pour être déconcentrés. Dans ces ministères, qui sont au nombre de 10, le ministre est ordonnateur délégué. Il s'agit des ministères de la justice, de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, des travaux publics et du transport, de l'urbanisme et de l'habitat, de la santé publique, des affaires sociales et de la promotion féminine, de l'éducation primaire et de l'enseignement pré-universitaire, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur.

Dans la mesure où les dépenses effectuées au niveau déconcentré représentent un montant important, l'objet de la présente étude ne se limitera donc pas à l'échelon de l'administration centrale. Il couvrira également les dépenses effectuées au niveau déconcentré.

Section 1. Le constat

I. Elaboration du budget

Indicateur 1 : Champ d'exécution du budget ou du rapport budgétaire

Le budget de l'Etat est présenté dans un document unique. Mais son unité n'est qu'apparente. En effet, alors que le budget de fonctionnement est élaboré par la DNB, la préparation du budget d'investissement relève de la compétence de la Direction Nationale de la Dette et des Investissements Publics (DNDIP). La faible collaboration entre ces deux directions au cours de la phase de préparation budgétaire empêche de parvenir à une réelle unité budgétaire.

Le budget général de l'Etat contient le budget des administrations centrales, ainsi que celui des services déconcentrés de l'Etat, qu'ils soient à Conakry ou dans les régions. Il ne couvre cependant que partiellement le champ des opérations des administrations publiques tel que

celui-ci est défini dans le manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) du FMI. En effet, si les opérations des établissements publics à caractère administratif sont bien enregistrées, il n'en est pas de même pour les collectivités décentralisées dont la nomenclature n'est pas harmonisée avec celle de l'Etat et dont les données budgétaires, prévues et exécutées, ne peuvent être consolidées avec celles de l'Etat.

Cependant, le poids des budgets des collectivités locales par rapport à celui de l'Etat est faible (environ 1.5 %). On peut donc considérer que les données budgétaires correspondent à la définition du secteur des administrations publiques dans une proportion d'au moins 95% et il est suggéré de noter cet indicateur avec la lettre A.

Indicateur 2 : Ampleur des dépenses financées par des sources extrabudgétaires faisant l'objet de déclarations insatisfaisantes

La précédente évaluation avait mis l'accent sur l'existence d'un grand nombre de comptes de trésorerie ouverts dans les banques primaires. Estimés à environ 500, ces comptes étaient ouverts au nom des ministères dépensiers et avaient pour principal objet d'enregistrer les encaissements faits au titre de redevances pour services rendus. Ils étaient également utilisés dans le cadre des régies d'avances et de quelques régies de recettes.

L'ensemble de ces comptes, dont un nombre important concernait des régies d'avances, a été supprimé au cours de l'année 2003. Les opérations correspondantes sont désormais suivies par l'intermédiaire du PCT, sur des comptes de trésorerie rattachés au compte unique du trésor à la Banque Centrale. Désormais seuls subsistent dans les banques commerciales les comptes de trésorerie ouverts dans le cadre des projets sur financement extérieur. La suppression de ces comptes sera envisagée ultérieurement, avec l'accord des bailleurs de fonds concernés.

S'agissant des fonds affectés qui ne transitent pas par le budget de l'Etat, la Direction Nationale du Trésor (DNT) procède actuellement à leur recensement et à l'évaluation des montants concernées. Ces opérations concernent, entre autres, le ministère du tourisme, le ministère de la pêche, l'office de Radio et Télévision, l'hôpital et le port de Kamsar. Les textes régissant ces modes de gestion dérogatoires seront étudiés et éventuellement abrogés. La DNT estime que les montants concernés seront vraisemblablement inférieurs à 3% des dépenses totales du budget. Cependant, dans la mesure où le recensement n'est pas achevé et où il existe un doute quant au montant des sommes en cause, il est suggéré de noter cet indicateur avec la lettre B.

Indicateur 3 : Fiabilité du budget comme guide d'exécution

Le montant global de l'exécution budgétaire (paiements) par rapport à la prévision reste très partiel et varie d'une année sur l'autre d'une manière importante. Ainsi, il était de 66.5% en 2001, 92.5% en 2002 et 69.8% en 2003.

En ce qui concerne les charges de fonctionnement hors frais de personnel, leur réalisation a été de 62% en 2001, 100% en 2002 et 72% en 2003. Quant aux dépenses d'investissement, leur taux de réalisation est relativement faible. En effet, elles se sont réalisées à hauteur de 24.5 en 2001, 62.4% en 2002 et 37.4% en 2003.

Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par la surévaluation de certains postes de recettes, qui ne peuvent donc couvrir totalement les dépenses de fonctionnement. Ainsi, les réalisations au titre des taxes sur les biens et services, qui représentent le plus gros poste de recettes, ont été respectivement de 88.4% en 2001, 96,6% en 2002 et 84.1% en 2003. De même, les recettes au titre des impôts sur le commerce extérieur ont été de 92.6% en 2001, 95.2% en 2002 et 87.6% en 2003. Quant aux recettes totales du budget, elles ont été réalisées à hauteur de 55% en 2001, 56.5% en 2002 et 58.5% en 2003. Cependant, au-delà du caractère approximatif de la prévision budgétaire, l'importance des écarts rencontrés doit certainement être analysée, notamment pour les dépenses d'investissement, comme la conséquence d'une très faible capacité d'absorption de la part des ministères dépensiers.

Il convient enfin de préciser que le gouvernement procède en cours d'année à de nombreux virements de crédits, ce qui entraîne des révisions techniques de la loi de finances. Cette pratique vient renforcer le doute quant à la fiabilité de la loi de finances comme guide d'exécution budgétaire.

Dans la mesure où il existe des écarts de plus de 15% des dépenses totales pendant au moins deux années, cet indicateur ne doit pas être considéré comme satisfait, et il est proposé de le noter avec la lettre C.

Indicateur 4 : Inclusion du financement des bailleurs de fonds

D'une manière générale, les fonds provenant des bailleurs sont incorporés au budget. Par contre les rapports d'exécution budgétaire ne prennent pas en compte l'ensemble des financements extérieurs. En effet, l'information sur les financements extérieurs reste difficile à appréhender. Le fait que le ministre des finances et de l'économie ne soit pas le seul responsable de la gestion financière de l'aide et que plusieurs ministres interviennent dans la mobilisation des financements extérieurs, amplifie la difficulté de suivi de ce secteur.

Au cours de l'année 2000 une Direction nationale de la dette et des investissements publics a été créée, au sein du Ministère des finances et de l'économie, par regroupement de la division de la dette, de la DNB et de la Direction nationale des investissements publics de l'ancien ministère du Plan et de la Coopération. Un arrêté de 2002 confère à la DNDIP un rôle de premier plan dans le processus de programmation des investissements publics et de gestion des financements extérieurs.

Toutefois l'arrêté reste assez vague sur le contenu précis de ces missions et les procédures demandent à être mieux définies. La DNPIP prépare le PIP triennal sur la base des plafonds

de dépenses fixés par le cadre macroéconomique. Les projections sur trois ans du PIP de l'année précédente sont actualisées afin de prendre compte des évolutions récentes. Cependant le PIP n'a pas de caractère juridique exécutoire car il n'a pas été présenté au parlement depuis 1997.

Il faut noter que le ministère des finances n'est pas le seul à signer les conventions de financement, cette signature a été déléguée dans certains cas aux ministères techniques de tutelle des projets et pour ce qui est du Fonds Européen de Développement, le ministre des Affaires étrangères est ordonnateur délégué. Enfin les demandes de retraits de fonds adressés aux bailleurs de fonds ne transitent pas toutes par la DNPIP. Celle-ci se trouve donc confrontée à des difficultés d'identification des financements, de leur suivi ainsi que de leur comptabilisation.

La satisfaction de cet indicateur est subordonnée à l'inclusion du financement des bailleurs de fonds dans le budget de l'Etat et dans les rapports budgétaires. Dans la mesure où, en Guinée, les fonds provenant des bailleurs sont incorporés dans le budget, mais où les montants exécutés sont mal connus, cet indicateur ne peut être considéré comme rempli. Il est donc suggéré de le noter avec la lettre B.

Indicateur 5 : Classification

Une nouvelle nomenclature budgétaire a été mise en place au 1^{er} janvier 2000. Elle permet un classement par fonction et sous-fonction, par ministère, par entité administrative destinataire des crédits, par programme ou projet, par nature de financement et par nature économique. Cette nomenclature a été conçue en assurant la relation entre sa partie économique et la nomenclature du plan comptable de l'Etat.

La classification fonctionnelle adoptée, qui est basée sur 9 fonctions et 66 sous fonctions, n'est cependant pas conforme à la dernière classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) révisée par l'OCDE, publiée par les Nations Unies en 1999 et reprise dans l'édition 2001 du manuel de statistiques du FMI.

Sous la seule réserve du paragraphe précédent, cet indicateur peut donc être considéré comme satisfait. Et il peut être noté avec la lettre B.

Indicateur 6 : Recensement des dépenses de réduction de la pauvreté

Les lignes budgétaires destinées à suivre les dépenses permises par la réduction de la dette ont été marquées par un code de financement spécifique. En ce qui concerne, d'une manière générale, les dépenses relatives à la lutte contre la pauvreté, le Gouvernement considère que l'ensemble des dépenses des ministères prioritaires entrent dans cette catégorie. A cette catégorie ont été ajoutées quelques dépenses des secteurs non prioritaires qui concourent à la gestion des dépenses effectuées sur recettes PPTE. Cependant, il n'existe pas d'identifiant spécifique et il n'est pas possible d'extraire du système informatique, d'une manière

automatisée, les informations relatives à la prévision et à l'exécution budgétaire de ces catégories de dépenses. Il convient de noter que la satisfaction de cet indicateur semble particulièrement aisée à obtenir, dans la mesure où il suffirait de marquer les lignes budgétaires concernées et de définir une requête informatique permettant d'extraire les informations contenues dans ces lignes.

Cet indicateur n'est donc pas actuellement satisfait et il est suggéré de le noter avec la lettre B.

Indicateur 7 : Intégration des prévisions à moyen terme

Différents documents prennent en compte une programmation et des prévisions pluriannuelles. Le programme d'investissements publics établit des prévisions sur 3 ans, mais la faible coordination entre les structures intervenant dans cette préparation, la DNDIP/MEF et la DNPIP/Plan affaiblit la cohérence entre le programme d'investissement triennal et le budget annuel. Par ailleurs le processus d'élaboration de ce programme ne laisse que peu de place à une évaluation satisfaisante de l'impact des projets sur la réduction de la pauvreté. La fiche de projet jointe à la circulaire de cadrage pour la préparation de la loi de finances 2004 qui est suffisamment détaillée sur certains points, ne donne pas d'indication sur le lien qui pourrait être établi entre les composantes et activités des projets et les objectifs prioritaires du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) a été introduit en Guinée à la suite de la revue des dépenses publiques de 1996-1997, pour les secteurs définis comme prioritaires, Agriculture, Pêche, Santé, Enseignement. Actuellement le CDMT porte sur les 10 secteurs prioritaires listés plus haut. Toutefois les liens entre le budget de moyens adopté chaque année dans la loi de finances et le CDMT n'apparaissent pas clairement. S'il existe des prévisions pluriannuelles dans les CDMT, les documents annexés à la circulaire budgétaire de préparation du budget ne font pas référence aux réalisations des années antérieures. Le document qui est présenté pour discussions au gouvernement présente également des projections sur 3 ans pour les titres 4 et 6 du budget et par catégories de dépenses pour le titre 3, mais ce document n'est pas transmis à l'Assemblée Nationale lors de l'examen du projet de loi de finances.

Le Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté s'inscrit également dans une perspective pluriannuelle. Une revue préliminaire de la mise en œuvre et des impacts de la stratégie est en cours. Des premières observations, il résulte que le lien entre la politique budgétaire et la réduction de la pauvreté n'est pas évident. Ceci s'expliquerait par le chiffrage optimiste du DSRP qui ne permet pas de prendre en compte les prévisions à moyen terme des actions prévues et par la dégradation du cadre macro-économique depuis le début de la mise en œuvre du DSRP.

Il existe donc en Guinée plusieurs formes de prévisions de dépenses à moyen terme des exercices futurs. Cependant, dans la mesure où ces prévisions ne sont pas mises à la disposition de l'Assemblée Nationale lors de l'examen du projet de loi de finances et où le lien avec le budget de moyen est très ténu, on doit considérer qu'elles ne sont pas intégrées dans l'élaboration du budget. Il est donc proposé de noter cet indicateur avec la lettre B.

II. Exécution du budget

Indicateur 8 : Signe de problèmes dans l'exécution du budget : les arriérés

L'évaluation effectuée en 2001 avait été l'occasion de constater que des progrès remarquables avaient été effectués dans ce domaine. Le gouvernement prévoyait à l'époque, pour l'année 2002, une réduction d'arriérés intérieurs de près de 32 milliards de FGN, constitués en grande partie des arriérés antérieurement vérifiés.

La présente évaluation a cependant rencontré une situation largement dégradée. En effet, le montant des arriérés intérieurs est évalué à 55 milliards de FGN au niveau du Trésor et à 15 milliards de FGN au niveau de la banque centrale. A ces montants, il faut ajouter un montant de 20 milliards correspondant à des dépenses non engagées, mais exécutées. En ce qui concerne les arriérés sur la dette extérieure, ils s'élevaient à 34 milliards de FGN à la date du 31 décembre 2003.

La Guinée connaît depuis plusieurs mois de très fortes tensions de trésorerie. L'une des raisons évoquées est basée sur les problèmes de sécurité dans la zone frontalière du sud du pays. Au delà de cette raison, il a été constaté que le gouvernement a cependant très largement utilisé la procédure dite de « lettres de paiement », qui consiste à effectuer une dépense caractérisée comme urgente ou exceptionnelle, sans engagement préalable, et donc sans vérification au préalable de l'existence de crédits budgétaires. Le montant de cette catégorie de dépenses se serait élevé à environ 100 milliards de FGN en 2003, dont celles qui ont été identifiées par la chaîne des dépenses et qui représentent environ 6% du budget 2003. De même le tableau de bord des finances publiques au 31 décembre 2003 fait apparaître un montant de dépenses à régulariser de 64, 705 milliards de FGN.

Cette situation a pour conséquence de générer des arriérés importants au niveau des secteurs prioritaires et donc de limiter les efforts du gouvernement dans ses actions de lutte contre la pauvreté. D'une manière générale, il en découle une perte de confiance des fournisseurs dans la solvabilité de l'Etat et donc, non seulement une augmentation des prix pratiqués, mais également l'exigence du paiement avant d'effectuer la prestation.

La situation actuelle particulièrement dégradée vis-à-vis des arriérés de l'Etat, dont le montant actuel est largement supérieur à 5% des dépenses totales, incite à suggérer que cet indicateur soit affecté de la lettre C.

Indicateur 9 : Efficacité des systèmes de contrôle interne

Malgré les différentes actions de renforcement entreprises ces dernières années à l'Inspection Générale des Finances et à la Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF), le contrôle interne, reste encore largement perfectible. Le contrôle de l'engagement des dépenses est confié par le décret 97/062/PRG/SGG du 5 mai 1997, portant attributions et organisation du Ministère de l'Économie et des Finances, à la division du contrôle des engagements de la DNB. Cette structure, qui a été par la suite érigée en Direction Nationale, s'est attachée depuis à finaliser le cadre réglementaire de son intervention.

A cet effet, et pour répondre également aux dispositions relatives à la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses (article 5 de la loi des finances pour l'année 2003), plusieurs arrêtés en date du 30 janvier 2004, ont été signés par le Ministre de l'Économie et des Finances. Ces arrêtés fixent les attributions et l'organisation de la direction, des services de contrôle placés près des ministres ordonnateurs délégués, du service du contrôle financier local. Une circulaire a été élaborée fixant les modalités de la constatation et du contrôle du service fait.

Ces améliorations du cadre institutionnel de la DNCF ne doivent cependant pas masquer le fait que cette direction connaît beaucoup de difficultés pour exercer pleinement ses tâches de contrôle a priori de la dépense. En effet, il semble qu'elle soit parfois amenée à subir les décisions de dépenses qui émanent de la DNB, certaines d'entre elles s'inscrivant dans le cadre de dépassement de crédits. Cette situation a été confirmée par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qui a pu relever de nombreux cas de dépassements de crédits qui, malgré ses injonctions, n'ont pas fait l'objet de régularisation.

S'agissant de l'Inspection générale des finances (IGF), on peut observer une nette amélioration des conditions de travail au cours des dernières années. Du point de vue de l'exercice des missions, les méthodes de travail se sont améliorées. Un programme annuel de travail est élaboré, les termes de référence des missions sont rédigés de manière plus détaillée. Au cours de l'année 2003, l'Inspection générale a réalisé des contrôles sur l'exécution des crédits déconcentrés des ministères prioritaires. Parmi les constats relevés, il faut noter, l'absence d'immatriculation fiscale de certains fournisseurs, la surfacturation par rapport au bordereau de prix moyen standard édité par la DNCF, la pratique du fractionnement des dépenses pour éviter les marchés, le paiement avant livraison et la création de régies d'avances non justifiées. Le rapport des constats effectués a été communiqué au Premier Ministre ainsi qu'aux ministres intéressés. Cependant, les conclusions de ce rapport n'ont pas encore été suivies d'effets.

L'IGF ne dispose pas encore de texte définissant ni son organisation ni ses attributions. Les inspecteurs des finances ne font pas partie d'un corps particulier ni ne bénéficient d'un statut spécifique.

La précédente évaluation avait été l'occasion de recommander de définir pour ces deux organes de contrôle interne une politique générale du contrôle. Si quelques actions ont pu être menées de manière conjointe, comme cela a été le cas en 2003 pour l'évaluation de la qualité du contrôle du service fait et pour le contrôle du paiement des pensions, la définition d'une politique globale n'a fait l'objet que d'un début de réflexion. Elle n'a pas encore abouti sur des orientations très précises.

Les efforts d'amélioration des ces deux services de contrôle doivent toutefois, être replacés dans le contexte particulier qui a prévalu en 2003 : mise en place tardive des crédits budgétaires du fait du retard pris dans l'adoption de la loi de finances 2003 et pratiques exceptionnelles de dépenses, qui affaiblissent la portée du contrôle interne.

Si le système de contrôle interne a connu de notables améliorations au cours des récentes années, il doit cependant encore être considéré comme partiel. Il est donc proposé de noter cet indicateur avec la lettre B.

Il faut noter qu'à la suite du changement de gouvernement intervenu en février dernier, un ministère du contrôle économique et financier a été créé. Ce ministère existait en 1995 et comprenait alors l'Inspection générale d'État, la Direction nationale du contrôle économique et de la réglementation, la Direction Nationale du contrôle financier. A cette époque ce ministère n'avait pas vraiment fonctionné, seule l'Inspection générale d'État (qui avant le dernier remaniement dépendait du Secrétariat général à la Présidence) avait été mise en place. Lors du passage de la mission aucune décision n'avait été prise concernant un changement éventuel dans le positionnement du contrôle financier.

Indicateur 10 : Les enquêtes de suivi

Les enquêtes de suivi des dépenses, qui seraient utiles, ne sont pas effectuées de manière systématique.

Jusqu'à ce jour, seule la commission de lutte contre la corruption avait entrepris des audits comportant des contrôles de l'effectivité de la dépense publique. Cependant, ni les ministères, ni aucune autre entité n'organise ce type d'enquête, en complément du contrôle interne. La situation devrait cependant évoluer, dans la mesure où la DNDIP du Ministère des Finances a mis en place en avril 2003 un service études-évaluation des projets. A l'aide de la base de données des projets de la direction, celle-ci démarrera prochainement des évaluations de la situation patrimoniale des projets. Elle sera donc amenée à contrôler l'effectivité de la dépense.

Ce type d'action revêt une particulière importance dans la mesure où la Revue des Dépenses Publiques, qui a été effectuée en octobre 2003, a permis de constater que 16% des dépenses non salariales de fonctionnement atteignaient le niveau des écoles et 30% le niveau des centres de soins. L'enquête a porté sur 200 écoles et centres de soins dans quatre des huit régions administratives de la Guinée.

En 2003 l'Inspection générale des finances et la Direction du contrôle financier ont réalisé deux missions conjointes sur la réalité du service fait, notamment sur le paiement des pensions (28 000 pensionnés), enquête qui a permis une économie d'environ 1 milliard de FGN pour l'année. En 2004 une enquête est prévue sur les personnels contractuels de l'éducation nationale.

Cet indicateur doit donc être considéré comme non satisfait et noté avec la lettre C.

Indicateur 11 : Qualité de l'information budgétaire : le rapprochement des données budgétaires et bancaires

Le rapprochement des relevés du compte du trésor à la banque centrale avec les livres comptables est effectué d'une manière régulière. Le tableau de bord mensuel fait apparaître les sommes correspondant aussi bien aux débits attendus qu'aux crédits attendus. Cet exercice a été rendu plus facile par la suppression des comptes dits « satellites » qui étaient ouverts dans les banques commerciales au nom de certains ministères.

Cet indicateur doit donc être considéré comme satisfait et noté avec la lettre A.

III. Les rapports budgétaires

Indicateur 12 : Régularité des rapports budgétaires internes

Le ministère des Finances dispose depuis janvier 2000 d'un nouveau système informatique pour le suivi de la chaîne des dépenses publiques. Celui-ci est utilisé par les administrations suivantes : la DNB, les Administrateurs de crédit des divers ministères, la DNCF, la DNT, la PCT et la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).

S'agissant des informations budgétaires émanant du Trésor, la DNT établit avant le 10 de chaque mois, un tableau de bord qui présente, entre autres, la situation de l'exécution budgétaire. Une interface informatique entre la DNT et la chaîne de la dépense aurait été mise en place pour faciliter cet exercice, mais elle n'est pas encore utilisée et, de ce fait, le système de gestion ne peut pas être considéré comme intégré.

Les administrateurs de crédits se déplacent pour venir saisir les informations concernant les propositions d'engagement des dépenses dans la salle de saisie de la DNB. Dans la mesure où ces informations, ainsi que celles qui émanent de la DNB et de la DNCF sont saisies dans de brefs délais, les rapports sur l'exécution budgétaire peuvent être édités dans le délai de deux semaines suivant la fin de la période de référence.

Pour ces raisons, cet indicateur peut être considéré comme satisfait. Il est donc suggéré de la noter avec la lettre B.

Indicateur 13 : Le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté

Ainsi qu'il a été précisé dans le commentaire qui accompagne l'indicateur 6, les lignes budgétaires concernées par les dépenses de lutte contre la pauvreté ont été identifiées, mais, dans la mesure où elles n'ont pas été affectées d'un identifiant spécifique, il n'est pas possible d'en effectuer une extraction du système d'information.

L'évaluation de l'indicateur 13 permet de constater une situation identique. Celle-ci est basée sur la question de savoir si des rapports sont publiés en cours d'exercice afin d'assurer le suivi des dépenses budgétaires par fonction. La réponse à cette question est négative. En effet, bien que la nomenclature budgétaire contienne une classification par fonctions et sous-fonctions, le système d'information n'a pas été paramétré pour permettre des extractions sur ce critère.

Cet indicateur n'est donc pas satisfait. Cependant, dans la mesure où la condition pourrait être remplie grâce à un simple paramétrage informatique, il est proposé de noter cet indicateur avec la lettre B.

Indicateur 14 : L'enregistrement des transactions de fin d'exercice budgétaire

Afin de permettre la clôture des exercices, les textes prévoient des dates-butoir. La DNT éprouve cependant beaucoup de difficultés pour les faire respecter : fin novembre pour l'émission des engagements de dépenses et fin février de l'année suivante (journée complémentaire) pour les ordonnancements, qu'il s'agisse de mandatements réels ou de mandatements de régularisation de dépenses payées selon les procédures dérogatoires.

La journée complémentaire fixée par le règlement sur la comptabilité est de trois mois. Ce prolongement de la gestion passée n'est toutefois pas suffisant à la DNT pour assurer les transactions de fin d'exercice. Le principal motif évoqué se rapporte au nombre et au montant importants de dépenses effectuées sous forme de lettres de paiement, pour lesquelles la régularisation est lente, voire impossible à effectuer. Un premier obstacle consiste en la faible motivation des services de la DNB pour émettre les titres de régularisation de ces dépenses réalisées sans engagement ni mandatement préalables. Le second obstacle consiste à identifier les crédits budgétaires suffisants pour imputer les engagements correspondants. En effet, ces crédits sont parfois inexistants et la masse globale des crédits disponibles, soit sur des lignes budgétaires précises, soit au titre des charges communes, ne permet pas leur régularisation. Il s'ensuit des dépassements de crédits. Ces dysfonctionnements font l'objet d'observations de la Chambre des Comptes qui ne sont pas suivies d'effets de la part du gouvernement.

Ainsi, le compte administratif de la DNB et le compte de gestion consolidé de la DNT ne sont généralement pas établis avant le mois de septembre de la gestion suivante. Il en résulte que cet indicateur devrait être noté avec la lettre C.

Indicateur 15 : La ponctualité de l'information financière vérifiée

Les dispositions contenues dans les textes prévoient que la production des Lois de règlement est l'aboutissement de la tenue quotidienne tant (a) de la comptabilité de l'ordonnateur (émissions de titres pour les recettes, émission d'engagements et de mandatements pour les dépenses et production du compte administratif en fin d'exercice) que (b) de la comptabilité du comptable public (encaissements, paiements et production du compte de gestion en fin d'exercice). Ces deux documents, accompagnés d'un projet de loi de règlement, doivent être transmis par le ministère des finances à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême avant le 30 juin de l'année suivante, afin de lui permettre, après examen, d'établir la conformité des comptes de l'ordonnateur avec ceux du comptable public.

Dans la pratique, jusqu'à un passé récent, les comptes de fin d'exercice n'étaient pas présentés, sinon avec plusieurs années de retard. Jusqu'en 1996, le projet de loi de règlement n'était pas établi. Depuis cette date, d'importants progrès ont été réalisés dans ce domaine. Les comptes de 1998 ont été présentés en 2001 et un rattrapage des exercices 1999, 2000 et

2001 a été effectué en 2002. Les comptes définitifs de 2002, appuyés du projet de loi de règlement, ont été présentés à la Chambre des Comptes en septembre 2003. Les magistrats se sont plaints du peu de temps disponible pour instruire ces documents avant la session d'automne du Parlement. Mais l'objectif spécifique qui consistait à permettre au Parlement de disposer des comptes de l'exercice n-1 lors de l'étude du projet de loi de finances de n+1 a été atteint.

Il convient de préciser que, en l'état actuel des choses, le contrôle externe que représente le jugement des comptes publics par la Chambre des Comptes ne peut pas se réaliser. En effet, si l'existence de cet organisme est bien inscrite dans les textes, les décrets d'application régissant son fonctionnement n'ont jamais été pris. Cette situation, qui perdure depuis de nombreuses années, semble témoigner d'un manque évident de volonté de mettre en place un véritable contrôle externe de l'exécution budgétaire. Il convient d'ailleurs d'ajouter que les observations émises par la Chambre au sujet des dépassements de crédits budgétaires ne sont pas prises en compte par le gouvernement.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les comptes de gestion sur pièces de l'Etat sont adressés trimestriellement à la Chambre qui pourrait donc en assurer rapidement l'apurement. Les comptes de gestion sur chiffres et sur pièces des Etablissements Publics Administratifs et des collectivités locales sont, par contre, souvent incomplets, des pièces justificatives étant souvent manquantes à l'appui des mandats de paiement.

Avec un effectif théorique de 10, la Chambre des Comptes ne dispose que de 7 magistrats. Ceux-ci manquent manifestement de connaissances aussi bien sur les règles de la comptabilité publique qu'en économie générale. Il convient de préciser que le rapport de la Chambre des Comptes sur l'exécution de la loi de finances, ainsi que le projet de loi de règlement annuel, sont des documents très succincts. Ils ne font que reprendre les résultats de l'exercice, sans commentaire, ni sur l'exécution elle-même de la loi de finances, ni sur son impact macro-économique.

Malgré toutes ces réserves, dans la mesure où le projet de loi de règlement est désormais déposé sur le bureau du Parlement pour la session d'automne de l'année n+1, le présent indicateur peut être noté avec la lettre B.

IV – Les marchés publics

Indicateur 16 : L'efficacité du système de passation des marchés publics

Une réforme dans le domaine de la passation des marchés publics a débuté en 1997 avec un appui de la Banque Mondiale et un nouveau code des marchés a été adopté en juin 2003¹. A

¹ Loi 97/016/AN du 3 juin 1997 portant code des marchés publics de la République de Guinée

la suite de la revue des procédures de passation des marchés, initiée en octobre 2001 et complétée dans le courant de l'année 2002, une matrice de mesures visant à renforcer le système de passation des marchés a été adoptée. Dans ce cadre un certain nombre d'actions ont été menées en 2003, notamment le lancement de procédures d'audit a posteriori, la mise en œuvre d'un système de sanctions², le renforcement des conditions d'éligibilité des soumissionnaires aux marchés publics, l'édition du journal des marchés publics.

Une délégation d'approbation des marchés a été donnée aux gouverneurs de région et aux préfets jusqu'à respectivement 500 et 300 millions de francs guinéens avec un relèvement des seuils qui étaient de 300 et 100 millions. Pour accompagner cette déconcentration, des chefs de service régionaux des marchés ont été désignés, au niveau des 8 gouvernorats par redéploiement des effectifs de la direction nationale. La formation des intervenants régionaux et préfectoraux dans le processus des marchés, a été réalisée en janvier 2003.

Toutefois les effets attendus de ces réformes sont loin d'assurer le bon fonctionnement du système de passation des marchés. Pour l'année 2003 le montant des marchés passés au niveau déconcentré est très faible. Il s'élevait à 4 milliards de franc guinéens, contre 295 milliards au niveau central. Il est évident que sur le plan des moyens les services régionaux devront être renforcés. D'une manière générale il est nécessaire de renforcer les formations et la sensibilisation des intervenants dans le processus et d'appliquer le cas échéant les sanctions. Par ailleurs, la Direction nationale des marchés n'intervient pas de façon systématique dans les commissions de réception des marchés.

Enfin, s'agissant de la procédure effective de passation des marchés, il semble que, afin d'éviter l'ouverture à la concurrence, de nombreux appels d'offres soient déclarés infructueux. De même un grand nombre de dossiers bénéficient de la procédure de l'entente directe et de nombreux cas de morcellement de projets ont été constatés, dans le but d'éviter la procédure de l'appel à la concurrence.

Il convient donc de constater que, s'il existe bien une réglementation claire sur le mode de passation des marchés publics, celle-ci connaît de nombreuses entorses. C'est pourquoi il est proposé de noter cet indicateur avec la lettre B.

² Instruction 2002/00199/MEF du 4 février 2002

Section 2. Les actions proposées

I. Elaboration du budget

Indicateur 1 : Champ d'exécution du budget ou du rapport budgétaire

Pour aboutir à une réelle unité budgétaire, il conviendrait que la loi de finances annuelle soit préparée de manière concertée entre la DNB et la DNDIP.

Afin de permettre la consolidation des informations budgétaires correspondant à la définition du secteur des administrations publiques figurant dans le Manuel de Statistiques de finances publiques, il est proposé de concevoir une nouvelle nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales qui soit harmonisée avec celle de l'Etat.

Indicateur 2 : Ampleur des dépenses financées par des sources extrabudgétaires faisant l'objet de déclarations insatisfaisantes

L'appréciation exacte de la nature et du montant des fonds extrabudgétaires qui fonctionnent actuellement est en cours, mais elle n'est pas encore finalisée. Il est suggéré de l'achever dans les meilleurs délais et de réduire au maximum le nombre de cas concernés, afin de les inclure dans la loi de finances annuelle ainsi que dans les rapports budgétaires consolidés, ce qui, au-delà d'une meilleure connaissance du volume des sommes en cause, permettra d'exercer le contrôle sur leur utilisation.

Indicateur 3 : Fiabilité du budget comme guide d'exécution

L'amélioration de la fiabilité de la loi de finances comme guide d'exécution budgétaire devrait passer d'abord par une amélioration de l'estimation des postes de recettes, notamment les plus importants : les taxes sur les biens et services et les impôts sur le commerce extérieur. Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement s'en trouverait largement amélioré.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, l'amélioration de leur taux de réalisation nécessitera des actions de sensibilisation et de formation des personnels, en vue d'améliorer la capacité d'absorption grâce à l'amélioration de leur capacité de programmation.

Indicateur 4 : Inclusion du financement des bailleurs de fonds

Bien que cet indicateur soit satisfait, il est suggéré d'améliorer le processus de programmation, budgétisation et suivi des investissements effectués sur financement extérieur. A cette fin, le rôle de la DNDIP devrait être clarifié et il devrait être décidé de confier à cette seule direction la responsabilité de la gestion financière de l'aide extérieure. Les procédures devraient être codifiées afin d'améliorer le suivi des décaissements, les rapports d'avancement des projets et leur exécution financière. Enfin la base de données des projets devrait être reconstituée.

Indicateur 5 : Classification

La nomenclature budgétaire remplit les conditions pour satisfaire cet indicateur. Cependant, il conviendrait de rendre la partie fonctionnelle compatible avec la classification COFOG.

Indicateur 6 : Recensement des dépenses de réduction de la pauvreté

Les lignes budgétaires qui enregistrent des dépenses de la lutte contre la pauvreté sont bien identifiées. Cependant elles n'ont pas encore fait l'objet d'un marquage spécial qui permettrait d'en effectuer des extractions spécifiques du système informatique afin de suivre les opérations concernées, aussi bien en prévision qu'en réalisation. Il est donc suggéré de réaliser ce marquage et de définir une requête informatique spécifique qui permettra d'extraire les sommes correspondantes du système d'information consacré à la chaîne de la dépense.

Indicateur 7 : Intégration des prévisions à moyen terme

Il existe plusieurs exercices de programmation à moyen terme des dépenses publiques : programme d'investissements publics, CDMT et DSRP. Le lien entre ces divers documents ainsi qu'avec le budget annuel de moyens est très ténu. Il conviendrait donc d'effectuer un travail de synthèse de ces diverses sources de prévisions et d'intégrer ces éléments dans le processus d'élaboration du budget annuel.

Ainsi qu'il avait déjà été recommandé dans la précédente évaluation, il conviendrait également de former les personnels des ministères sectoriels impliqués dans le processus d'élaboration du CDMT.

II. Exécution du budget

Indicateur 8 : Signe de problèmes dans l'exécution du budget : les arriérés

L'accroissement du volume des arriérés internes et externes est la conséquence directe d'un relâchement de la discipline budgétaire et d'une mauvaise gestion de la trésorerie de l'Etat. Afin de sortir de cette impasse, le gouvernement devra entreprendre les actions suivantes :

- limiter au minimum incompressible le recours aux procédures dérogatoires de la dépense (lettres de paiement).
- Mettre en place un plan de trésorerie. En effet, dans la mesure où la marge de manœuvre des autorités financières pour gérer les finances publiques est particulièrement étroite, il est très important de suivre l'évolution de la trésorerie de l'Etat et son incidence sur l'exécution du budget, qui, condition préalable incontournable, doit avoir été élaboré de manière réaliste. Un plan de trésorerie devrait être établi sur une base mensuelle, mis à jour mensuellement, et suivi en permanence par le comité de trésorerie. Ce plan de trésorerie, englobant l'ensemble des ressources de l'Etat, devrait permettre d'assurer un financement régulier des dépenses en cours d'exercice et donc une réduction des frais financiers. Il devrait également permettre aux ordonnateurs de planifier avec efficacité leurs dépenses, et dans la mesure où il est prospectif, d'anticiper sur l'évolution macro-économique. Pour être efficace, et éviter l'accumulation des arriérés, l'utilisation de ce plan doit être accompagnée d'un contrôle performant des engagements de dépenses.

Indicateur 9 : Efficacité des systèmes de contrôle interne

Le système de contrôle interne a connu des améliorations au cours de ces récentes années, mais il est largement perfectible. Il est suggéré (i) de maintenir la recommandation concernant la mise en œuvre d'une politique générale du contrôle partagée entre l'IGF et la DNCF, (ii) de continuer les actions de formation en faveur des membres de ces deux organismes, (iii) de réformer les structures de l'IGF en définissant et en formalisant ses attributions ainsi qu'en mettant en place un corps des inspecteurs des finances et enfin (iv) d'améliorer le suivi des recommandations contenues dans les rapports d'audit interne.

Indicateur 10 : Les enquêtes de suivi

En dehors de la commission de lutte contre la corruption, il n'est effectué aucune enquête de suivi permettant le contrôle de l'effectivité de la dépense. Il est donc suggéré au gouvernement d'entreprendre dans les meilleurs délais des études de suivi physico-financier, en commençant par les ministères prioritaires.

Indicateur 11 : Qualité de l'information budgétaire : le rapprochement des données budgétaires et bancaires

Dans la mesure où cet indicateur est satisfait, aucune action n'est proposée.

III. Les rapports budgétaires

Indicateur 12 : Régularité des rapports budgétaires internes

Dans la mesure où cet indicateur est satisfait, aucune action n'est proposée.

Indicateur 13 : Le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté

L'action qui est suggérée pour satisfaire cet indicateur consiste à concevoir et mettre en œuvre une simple requête informatique qui permettrait d'établir des rapports d'exécution budgétaire classés suivant la classification fonctionnelle.

Indicateur 14 : L'enregistrement des transactions de fin d'exercice budgétaire

Pour permettre au gouvernement guinéen de remplir ce critère, la première action consisterait à réduire la durée de la période complémentaire à deux mois. Il conviendrait ensuite que les dates-butoir fixées aussi bien pour l'émission des derniers engagements de dépenses que pour celle des mandatements soient respectées. Il s'agit d'un préalable indispensable pour permettre à la DNT d'enregistrer ses transactions de fin d'exercice dans le délai imparti. Il convient de noter que la diminution en nombre et en montant des dépenses effectuées sur la base de lettres de paiement serait de nature à faciliter largement la clôture des exercices, étant précisé que l'absence de régularisation de certaines de ces dépenses ne devrait pas poser obstacle ni à la clôture des comptes ni à leur envoi pour jugement à la Chambre des Comptes.

Indicateur 15 : La ponctualité de l'information financière vérifiée

L'action proposée pour améliorer la situation dans le cadre de cet indicateur consiste, pour le ministère des finances, à produire le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable, appuyé du projet de loi de règlement, pour le 30 juin qui suit la fin de l'exercice concerné. Ainsi, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pourra disposer

d'un délai suffisant pour instruire ces comptes et établir le certificat de conformité avant la présentation du projet de loi de règlement au Parlement au début de la session d'automne.

Il conviendrait également de prendre les décrets d'application fixant les attributions de la Chambre des Comptes.

IV – Les marchés publics

Indicateur 16 : L'efficacité du système de passation des marchés publics

Il existe une réglementation claire en matière de passation des marchés publics. Cependant la pratique permet de constater qu'elle est peu respectée. Il conviendrait donc d'effectuer des audits a posteriori des dossiers de marchés et d'appliquer les sanctions dans les cas de non respect des textes. S'agissant de la mise en place des structures régionales et départementales, des actions de formation sont nécessaires afin de permettre aux représentants locaux de la direction des marchés publics de faire respecter les textes.

Section 3. L'assistance technique

La Banque Mondiale a le projet de mettre en place un don IDF dans le but d'appuyer la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale ainsi que la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Ces actions nécessiteront l'intervention de consultants nationaux, régionaux et internationaux. L'appui à la Commission des Finances comportera quatre volets. Un premier volet concernera l'amélioration des capacités pour une meilleure supervision financière. Un second se rapportera à l'information du public. Un troisième tentera de renforcer la capacité de recherche. Un quatrième concernera l'amélioration de l'accès à l'information ainsi que la gestion des connaissances. L'appui à la Chambre des Comptes concernera la rédaction des textes régissant l'organisation et les procédures de la Chambre, la définition des tâches des personnels, la rédaction de manuels de procédures, l'établissement d'une méthodologie d'analyse et de vote de la loi de règlement, ainsi que la mise au point d'une méthodologie du contrôle de la qualité de la gestion des dépenses publiques.

La France intervient actuellement dans le cadre d'un projet d'Appui aux administrations économiques et financières qui comprend une composante « formation » et une composante « renforcement des performances des institutions économiques et financières ». La composante « formation » constitue la partie financière la plus importante du projet. L'autre

composante est centrée sur l'appui au contrôle des dépenses et sur l'appui à l'amélioration des recettes. Trois directions du MEF bénéficient de ce projet : la Direction Nationale des Impôts, la Direction Nationale des Douanes et la DNCF. Ces trois directions bénéficient déjà de l'appui d'un assistant technique. L'assistant technique chargé de la formation est en cours de recrutement.

S'agissant de l'Allemagne, la GTZ n'a pas réalisé d'actions directement au sein du MEF. Cependant, elle a fourni une assistance technique à l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Dans ce cadre, elle a procédé à la formation de 46 experts nationaux en matière d'évaluation. Un premier cours de base ciblé vers les besoins à mi-parcours de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), a eu lieu en septembre 2003. Un second cours a eu lieu en février 2004. Un troisième était programmé pour mars 2004. L'objectif de cette action consiste à pallier l'important déficit qui existe en matière d'audit physique de la dépense publique, par la mise en place d'équipe mixtes composées aussi bien de personnels de la fonction publique que de cadres indépendants. A cette fin, il a été proposé que soit positionné auprès de la primature un comité de suivi de l'évaluation.

Le département du trésor américain a mis à disposition du gouvernement une assistance technique afin d'améliorer le processus de préparation et d'exécution budgétaire. Celle-ci doit intervenir dans un premier temps pour la durée de l'année 2004.

Enfin, l'Union Européenne a appuyé et financé les audits des principales directions du ministère de l'économie et des finances. Des plans d'actions pour ces directions ont été élaborés et un rapport final a été remis en décembre 2003.