



GUINEE

EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Mars 2019

La présente évaluation de la gestion des finances publiques sur la Guinée a été préparée par une équipe des services du Fonds monétaire international. Elle repose sur les informations disponibles au moment où elle a été achevée, en juillet 2018.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (+1 202) 623-7430 • Télécopie : (+1 202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Site internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington

République de Guinée

Evaluation de la gestion des investissements publics (PIMA)

Jean Pierre Nguenang, René Tapsoba, Pierre Roumegas, Daniel Tommasi,
Fabienne Mroczka, et Abel Bove



Rapport technique

Juillet 2018

TABLE DES MATIÈRES

ABREVIATIONS	4
PREFACE	6
PRINCIPALES CONCLUSIONS	7
I. L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN GUINEE	14
A. Investment public total et stock de capital public	14
B. Composition de l'investissement public	16
II. EFFICIENCE ET IMPACT DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	18
III. ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	19
A. Evaluation globale	20
B. Planification de niveaux d'investissement public soutenables	22
C. Assurer que les dépenses d'investissement public sont affectées aux secteurs et projets appropriés	39
D. Apport d'actifs publics productifs et durables	48
E. Questions transversales	58
ENCADRÉS	
1. Chili : Evaluation et sélection des projet	33
2. Cote d'Ivoire : BNDET et Fond d'étude en appui à l'évaluation du PI	34
3. La sélection des projets dans le plan national d'investissement du PNDE	46
GRAPHIQUES	
1. Investissement public et privé	14
2. Investissement public	14
3. Investissement public et croissance PIB réel	15
4. Composition des dépenses totales	15
5. Investissement et stock de capital public	16
6. Stock de capital public	16
7. Stock de capital par habitant, 2011	16
8. Stock de capital et dette du gouvernement	16
9. Investissement public par source de financement	17
10. Ecart de prévisions des dépenses d'investissements	17
11. Stock de capital issu des Partenariats publics-privés	18
12. Investissement public par fonction, 2011	18
13. Accès aux des infrastructures, 2015	18
14. Perception de la qualité	18
15. Indicateur hybride de la frontière d'efficience	19
16. Indicateur hybride de l'écart d'efficience	19
17. Cadre PIMA	20

18. Force institutionnelle de la GIP _____	22
19. Effectivité de la GIP _____	22
20. Comparaison Force institutionnelle vs. Effectivité de la GIP _____	22
21. Comparaison Effectivité actuelle Effectivité en 2020-21 de la GIP _____	22

TABLEAUX

1. Carte synthétique des résultats l'évaluation PIMA en Guinée _____	10
2. Recommandations prioritaires _____	13
3. Critères de convergence de la CEDEAO et prévisions du gouvernement guinéen _____	24
4a. Portefeuille de contrats PPP signés à fin 2017 _____	25
4b. Ecart entre le DPBP 2018-2020 et le PLF 2018 _____	26
5. Analyse Globale pour l'Institution 2 – planification nationale et sectorielle _____	28
6. Contrats d'achat d'électricité (PPA) signés par EDG _____	35
7. Comparaison entre les projections du DBPB 2018-2020 et du PIP 2018-2020 _____	40
8. Besoins d'entretien routier par rapport aux ressources attendues de la redevance d'entretien routier _____	44
9. Les projets du PNDES par catégorie _____	46
10. Récapitulatif des marchés approuvés et immatriculés à la DNMP pour les 5 ministères dépendants _____	51

ANNEXES

1. Tableau d'articulation entre les recommandations prioritaires de la mission PIMA et l'assistance technique des PTF _____	63
2. Plan d'actions détaillé _____	65
3. Détail des notations par composantes _____	69
4. Le questionnaire PIMA révisé _____	72

ABREVIATIONS

ACGPMP	Administration et contrôle des grands projets et des marchés publics
AE	Autorisation d'engagement
ANAFIC	Agence nationale de financement des collectivités locales
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
ARPT	Autorité de régulation des postes et télécommunications
ASS	Afrique sub-saharienne
BCEP	Bureau central d'études des projets
BCRG	Banque centrale de la République de Guinée
BM	Banque mondiale
BND	Budget national de développement
BNETD	Bureau national d'études techniques et de développement
BOT	<i>Build, Operate, and Transfer</i>
BSD	Bureau de stratégie et de développement
BTAP	Bureau technique d'appui à la programmation
CBMT	Cadre budgétaire à moyen-terme
CDMT	Cadre de dépense à moyen-terme
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
CL	Collectivité locale
CNDP	Comité national de la dette publique
CUT	Compte unique du Trésor
DGPBP	Direction générale du patrimoine bâti public
DNB	Direction nationale du budget
DNCMM	Direction nationale de la comptabilité matières et du matériel
DNIP	Direction nationale des investissements publics
DNMP	Direction nationale des marchés publics
DNPEIP	Direction nationale du patrimoine de l'Etat et des investissements privés
DNPP	Direction nationale du plan et de la prospective
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
DPBP	Document de programmation budgétaire pluriannuel
EDG	Electricité de Guinée
EPA	Etablissement public administratif
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FEC	Facilité élargie de crédit
FER	Fonds d'entretien routier
FMDL	Fonds minier de développement local
FMI	Fonds monétaire international
FNDL	Fonds national de développement local
GIP	Gestion des investissements publics
GNF	Franc guinéen

LORF	Loi organique relative aux lois de finances
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MB	Ministère du budget
MDS	Ministère du développement social
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MPCI	Ministère du plan et de la coopération internationale
MTP	Ministère des travaux publics
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
P-FRAM	<i>PPP Fiscal Risk Assessment Model</i>
PAI	Plan annuel d'investissement
PDL	Plan de développement local
PDR	Plan de développement régional
PED	Pays en développement
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i>
PIP	Programme d'investissement public
PLF	Projet de loi de finances
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNI	Plan national d'investissement
PPP	Partenariat public-privé
PPTE	Pays pauvre très endetté
PTF	Partenaires techniques et financiers
RER	Redevance d'entretien routier
RGBCP	Règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique
SIGEPRE	Système intégré de gestion des projets et des résultats
SIGMAP	Système intégré de gestion des marchés publics
SNI	Système national d'investissement
SOTRAGUI	Société de transport guinéen
TRI	Taux de rendement interne
VAN	Valeur actualisée nette

PREFACE

En réponse à une demande des autorités guinéennes, une mission menée par le Département des finances publiques (FAD) du Fonds Monétaire International (FMI) et comprenant les représentants de la Banque Mondiale (BM), a séjourné à Conakry du 3 au 17 mai 2018 afin de procéder à l'évaluation de la gestion des investissements publics, suivant la méthodologie révisée d'avril 2018 PIMA (*Public Investment Management Assessment*). La mission était dirigée par M. Jean Pierre Nguenang, économiste principal à FAD et comprenait M. René Tapsoba (économiste, FAD), MM. Pierre Roumegas et Daniel Tommasi (experts en gestion des finances publiques, FAD). Mme Fabienne Mroczka (spécialiste principal en gestion des finances publiques, BM) et M. Abel Bove (spécialiste en gouvernance, BM)¹.

Au cours de son séjour, la mission a rencontré les institutions de la Présidence de la République, comprenant le Bureau central des études et projets, l'Administration et Contrôle des Grands Projets et des Marchés Publics, et la Direction Nationale du Patrimoine Bâti Public. Elle a été aussi reçue par la Cour des comptes. Elle a eu des séances de travail avec les hauts responsables de la plupart des directions nationales intervenant la gestion des investissements publics au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), du Ministère du Budget (MB), et du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale (MPCI) : les investissements publics, le Bureau d'appui technique aux études, le budget, le patrimoine de l'Etat et des investissements privés, la comptabilité matières et du matériel, le Trésor et de la comptabilité publique, le plan et de la prospective, le contrôle des marchés publics, la dette et l'aide publique au développement. La mission a également rencontré la plupart des hauts responsables des structures impliquées dans la gestion des investissements publics (Bureaux stratégiques de développement, Directions des affaires administratives et financière, directions techniques, comptables des matières) des ministères des secteurs suivants : Agriculture, Education, Santé, Travaux Publics (et Fonds d'Entretien Routier), Energie et Hydraulique, Administration du Territoire et Décentralisation. Enfin, elle s'est aussi entretenue avec les représentants de certains partenaires techniques et financiers en Guinée.

À la fin de son séjour, la mission a restitué ses principales conclusions et recommandations à Mesdames Malado Kaba et Kanny Diallo, et M. Mohamed Doumbouya, respectivement ministre du MEF, MPCI, et MB.

La mission tient à remercier tout spécialement le Secrétaire exécutif de la Cellule Technique de Suivi des programmes économiques et financiers, le directeur national des investissements publics, leurs principaux collaborateurs, et les autorités guinéennes pour leur accueil, collaboration et appui logistique. Elle remercie également M. Jose Sulemane, représentant résident du FMI, et ses collaborateurs, pour leur soutien logistique.

¹ Ont aussi contribué à la mission, M. Ephrem Ghonda (conseiller résident, FMI), M. Alpha Mamadou Mbah (spécialiste de la gestion des marchés publics, BM), et Mme Murielle Edon Babatounde (spécialiste en gouvernance, BM), tous les trois basés à Conakry.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les autorités guinéennes s'efforcent à réduire le déficit infrastructurel du pays et l'ont inscrit dans leur plan de développement économique et social (PNDES, 2016-20). Les partenariats public-privé (PPP) constituent un mode de financement des grands projets retenus. Pour accompagner ce processus, les autorités ont demandé l'assistance technique du FMI, afin de préparer un diagnostic complet du système de gestion de l'investissement public (GIP), complétant ainsi l'évaluation de la gestion des finances publiques suivant la méthodologie *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), menée en mars 2018. La présente mission s'est fixée pour objectifs d'évaluer la GIP à l'aide de la méthodologie révisée d'avril 2018 du FMI connue sous le sigle PIMA (*Public Investment Management Assessment*). Ce rapport présente les tendances de l'investissement public et l'écart d'efficience de l'investissement, détaille les résultats de l'évaluation, et propose des recommandations pour améliorer la GIP en Guinée.

L'investissement public en Guinée a augmenté substantiellement au cours de ces dernières années. Rapporté au PIB, son niveau moyen a atteint 7 % entre 2012-15, contre 4 % entre 2000-10, mais demeure en deçà du niveau moyen des pays de l'Afrique sub-saharienne (ASS). Le taux d'exécution des dépenses d'investissements a été en progression, passant de 42% en 2015 à 75% en 2017. En moyenne, près de 70 % de cet effort d'investissement a été financé par les ressources intérieures.

La GIP en Guinée est peu efficiente si on la compare à certains de ses pairs. L'écart d'efficience de la Guinée calculé relativement à la frontière d'efficience déterminée par les pays les plus performants s'élève à environ 50 %. Cet écart est plus important que l'écart moyen d'efficience qui est de 40 % pour les pays de l'ASS et d'environ 30 % pour l'ensemble des pays du monde.

Le cadre institutionnel de la GIP, bien qu'encore incomplet, affiche relativement plus de forces que des faiblesses, tandis que l'effectivité illustre plus de faiblesses que de forces. (Tableau 1). Les principaux points forts de la GIP sont : (1) la limite fixée sur l'encours de la dette par rapport au PIB qui n'est pas encore dépassée ; (2) la qualité du PNDES qui est une étape positive en vue du renforcement du système de planification nationale/sectorielle ; et (3) les dépenses en capital sont autorisées par l'Assemblée nationale, les établissements publics administratifs ne disposant que de ressources limitées (4% du total du budget de l'administration en 2017). Toutefois, l'efficience de la GIP en Guinée est négativement affectée par des faiblesses significatives au plan institutionnel et de l'effectivité de la GIP dans les 3 phases (planification, affectation et exécution), telles que reprises ci-dessous.

Planification/Affectation

- La Guinée a récemment signé une vingtaine de contrats PPP par entente directe alors que leur encadrement institutionnel n'est pas finalisé, ce qui constitue des sources de risques financiers potentiels qui, par ailleurs, ne sont pas évalués.
- La plupart des grands projets financés sur ressources propres dans les budgets 2017 et 2018 n'ont pas fait l'objet d'évaluations économiques et financières, et leur sélection n'est pas rigoureuse, affaiblissant ainsi leur qualité.

Affectation

- La procédure de fixation des plafonds annuels/pluriannuels des dépenses en capital par ministères n'est pas effective, fragilisant ainsi leur bonne priorisation.
- A cela s'ajoute la tenue séparée des conférences budgétaires entre les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement, source d'anomalies dans les classifications des dépenses.
- Les dépenses d'investissement sont insuffisamment protégées durant l'exécution du budget, suggérant que le financement des projets en cours peut discontinuer au profit des projets nouveaux.
- Le budget fournit un cadre pour enregistrer les dépenses d'entretien, mais il n'existe pas de méthodologie standard pour estimer et programmer ces dépenses, entraînant leur sous-budgétisation, et in fine la dégradation des actifs.

Exécution

- Les plans de passation des marchés et de gestion de la trésorerie sont insuffisamment harmonisés et aucun délai n'est fixé pour le paiement effectif des dépenses à la Banque centrale de la République de Guinée (BCRG), entraînant des retards de paiements et ralentissant l'exécution des projets.
- La réglementation est insuffisante pour un suivi efficace et un examen ex post des projets financés sur ressources propres de l'Etat, mais permet des transferts de crédits qui sont opérés entre projets. La gestion de l'exécution des projets fait l'objet d'ajustements qui ne sont pas standardisés et l'audit ex post des grands projets d'investissement (y compris pour certains projets financés par les PTFs) n'est pas effectif.
- La connaissance du patrimoine de l'Etat est difficile faute d'un cadre normatif détaillé et opérationnel non finalisé. Les registres d'actifs ne sont pas exhaustifs, les états financiers ne font apparaître ni la valeur des actifs non financiers, ni l'amortissement des immobilisations.

Si la Guinée tient à tirer des bénéfices plus importants du niveau croissant de ses dépenses en capital, les autorités doivent s'employer à corriger les faiblesses de la GIP et en améliorer l'efficacité. A cet effet, les recommandations cruciales sont résumées comme suit.

- Renforcer le cadre normatif et procédural des PPPs. En particulier il conviendrait de plafonner les engagements explicites des PPP et ouvrir à la concurrence les offres spontanées.
- Mettre en place un processus d'expertise et de validation des études, renforcer les critères de sélection. A cet effet, il conviendrait à court terme de (1) mettre au point des critères rigoureux pour la sélection et la hiérarchisation des projets ; et (2) cesser d'inclure dans le budget des propositions de projet non accompagnées d'études de faisabilité à compter du projet de loi de finances pour 2020.
- Renforcer la budgétisation de l'investissement et le financement des activités d'entretien et de maintenance. Il conviendrait d'appliquer en particulier les autorisations pluriannuelles pour les dépenses d'investissement et tenir des conférences budgétaires uniques pour les budgets de fonctionnement et d'investissement à compter du projet de loi de finances 2020.
- Améliorer la disponibilité du financement des investissements, à travers une harmonisation des plans de passation des marchés et de gestion de la trésorerie (y compris le compte unique du trésor_CUT) et une fixation des délais de paiement par la BCRG.
- Opérationnaliser le dispositif de suivi, de gestion et d'examen ex post des projets d'investissements. À court terme, les réformes qui s'imposent consisteraient à (1) faire immédiatement le point sur tous les projets en cours depuis au moins 10 ans avant d'en poursuivre le financement dans la loi de finances pour 2020 ; (2) préparer un rapport semestriel/annuel physico-financier consolidé de mise en œuvre des grands projets ; et (3) préparer et examiner systématiquement les rapports d'achèvement des grands projets.
- Renforcer le suivi des actifs publics, en poursuivant les travaux d'actualisation en cours du registre des biens immobiliers de l'Etat et en opérationnalisant, dans des fiches techniques, le recueil des normes comptables de l'Etat afin de préparer la valorisation des actifs.

Les recommandations ci-dessus développées et des actions associées du plan d'actions détaillées (Annexe 2) se rapportant à la budgétisation, la gestion de la trésorerie et la comptabilité publique ont vocation à alimenter le plan d'actions 2019-22 de la GFP que les autorités envisagent de préparer sur la base des résultats du rapport final PEFA.

Tableau 1. Carte synthétique des résultats l'évaluation PIMA en Guinée

Étape/Institution		Force institutionnelle	Effectivité/Résultat/Efficacité	Importance (priorités de réforme)	
A. Planification	1	Objectifs et règles budgétaires	Moyenne : La LORF de 2012 consacre le principe de respect des critères de convergence de la CEDEAO y compris une limite sur la dette, à travers l'exigence de conformité aux engagements internationaux auxquels la Guinée a souscrit. Mais il n'y a aucune limite sur les montants des engagements PPP.	Moyenne : Le niveau de la dette est suivi à travers les engagements stricts pris dans le programme économique et financier avec le FMI, mais les textes d'application de la loi PPP et du Code des collectivités locales ne sont pas pris. Le montant des contrats PPP signés dépasse 50 % du PIB.	Elevée . Il est essentiel de plafonner les engagements explicites PPP et mieux encadrer la dette et les passifs des entreprises publiques et des Collectivités locales.
	2	Planification nationale et sectorielle	Moyenne : La stratégie d'investissement public en Guinée repose essentiellement sur le PNDES, et des stratégies sectorielles comprenant des estimations des coûts existent, mais il manque des guides/manuels pour leur préparation.	Moyenne : Le chiffrage de certaines stratégies sectorielles n'est pas réaliste en l'absence de guides. Des stratégies sectorielles existantes contiennent par projet d'investissement des indicateurs de produits, mais peu d'indicateurs d'impacts sont quantifiés, les coûts des projets sont estimés, mais non évalués.	Faible . Une stratégie sectorielle ne comprenant pas une évaluation des coûts liés à l'atteinte des objectifs mesurables pour le produit et les résultats ne facilite la programmation pluriannuelle sous la contrainte financière.
	3	Coordination entre-entités	Moyenne : Les décrets d'application du Code révisé des collectivités (2017) et du Code minier (2013) n'ont pas été finalisés.	Faible : Il n'y a pas de plans d'investissement des collectivités locales. Il n'existe pas de transferts en capital au profit des collectivités locales Ils n'ont pas emprunté pour investissements.	Faible . Les collectivités locales investissent très peu. Le renforcement des capacités est essentiel pour les préparer à gérer les transferts en capital dans le futur.
	4	Evaluation des projets	Faible : il n'existe pas de procédures formelles et d'outils de préparation et d'évaluation y compris des fonds d'études ; et les capacités pour assurer l'évaluation de grands projets sont faibles.	Faible : Les ressources financières et humaines sont insuffisantes pour évaluer les grands projets et analyser des risques associés (exception faite des évaluations conjointes avec les PTFs).	Elevée . Les projets sont de qualité faible (surestimation ou sous-estimation des coûts, longs délais d'exécution).
	5	Autre financement de l'infrastructure	Moyenne : La loi PPP contient des éléments de politiques PPP, mais ses textes d'application ne sont pas pris. Le comité PPP (à l'exception de celui de l'énergie) et l'unité en charge ne sont pas opérationnels. La loi sur le désengagement de l'Etat a été adoptée, et certains régulateurs sont créés (télécommunications, eau et électricité), mais ses textes d'application ne sont pas finalisés et les prix restent fixés centralement.	Moyenne : Une vingtaine d'accords de PPP ont été passés et signés par ententes directes. La concurrence est effective s'agissant de la production d'électricité, mais pas au plan de la distribution. Elle est effective concernant le téléphone mobile et les technologies de l'informations et de la communication.	Moyenne . L'investissement PPP est prioritaire dans le PNDES. La non finalisation des textes d'application de la loi PPP peut entraîner des risques financiers élevés. Les risques budgétaires associés aux investissements des entreprises publiques ne sont pas suffisamment supervisés.
	6	Budgétisation pluriannuelle	Moyenne : La LORF du 27 juillet 2012 a introduit une approche de budgétisation pluriannuelle qui couvre les dépenses d'investissement> Les plafonds pluriannuels indicatifs sont prévus.	Moyenne : Des projections triennales de dépenses d'investissement par ministère sont publiées, mais de fixation des plafonds pluriannuels n'est pas assez appliquée. Le documentaire budgétaire ne comprend pas le coût total des projets.	Moyenne . Il est difficile d'allouer les ressources conformément aux priorités et tenant compte des contraintes financières à moyen. Le renforcement des procédures de programmation est indispensable.

B. Affectation	7	Exhaustivité et unité du budget	Moyenne : Le budget comporte dans une large mesure l'intégralité des dépenses en capital (sur ressources interne et externe), sauf les PPP qui sont omis. Le processus budgétaire est éclaté entre budget de fonctionnement et budget d'investissement.	Moyenne : Toutes les dépenses en capital sont approuvées par le Parlement ; sauf les PPP qui ne figurent pas dans le budget. Les conférences budgétaires sont séparées (budget de fonctionnement, budget d'investissement) :	Moyenne . Il faut restaurer la redevabilité à l'égard du parlement avec un budget exhaustif. La tenue d'une conférence budgétaire unique (fonctionnement et investissement) est indispensable
	8	Budgétisation des investissements	Moyenne : Les dispositions légales et réglementaires permettent de protéger les dépenses d'investissement, en particulier celles relatives aux projets en cours. Mais des textes d'application manquent.	Faible : Les autorisations des dépenses d'investissement sont annuelles, et non pluriannuelles, donc ne sont pas protégées durant leur exécution.	Elevée . Le financement des projets non achevé en fin d'année est affecté par l'introduction de projets nouveaux dans le budget. La mise en œuvre du dispositif des autorisations d'engagements pluriannuelles est indispensable.
	9	Financement des activités d'entretien	Faible . Le budget fournit un cadre pour estimer les dépenses d'entretien courant et périodique, mais il n'existe pas de méthodologie standard pour estimer et programmer ces dépenses	Faible : Les dépenses d'entretien courant et périodique sont peu prises en compte lors de la programmation des projets et l'entretien et sont peu financées dans le budget pour l'entretien routier et les salles de classes.	Elevée . La dégradation des actifs n'assure pas leur durabilité.
	10	Sélection des projets	Faible ; Les critères et les procédures pour sélectionner et prioriser efficacement les projets sont insuffisants.	Faible : Les projets phares du PNI ne constituent pas une réserve de projets dont le résultat des études est satisfaisant. Les capacités sont insuffisantes pour examiner les grands projets.	Elevée . Des projets insuffisamment matures sont budgétés. Les procédures de sélection et priorisation des projets sont essentielles pour garantir leur mise en œuvre efficace.
	11	Marchés publics	Moyenne : Le cadre normatif promeut des procédures ouvertes et transparentes, et un suivi rigoureux des marchés publics, mais un cadre spécifique non finalisé est consacré aux PPPs.	Faible : Le processus d'ouverture à la concurrence est limité si l'on considère les PPP qui ont été tous contractés suite à des ententes directes, ce qui limite l'optimisation des ressources.	Moyenne . Les principes de compétition et transparence doivent être affirmés et appliqués aux PPP.
C. Exécution	12	Disponibilité de financements	Moyenne : Les outils de programmation et de gestion de la trésorerie sont insuffisamment corrélés, aucun délai n'est fixé pour le paiement effectif des dépenses à la BCRG, mais le CUT doit intégrer les fonds des bailleurs	Faible : Les plafonds d'engagement des dépenses d'investissement ne sont ni fiables, ni communiqués à temps, et les fonds sont soumis à des restrictions de trésorerie. La plupart des financements extérieurs sont en dehors de la BCRG.	Elevée : Les retards observés dans les paiements des dépenses liées aux grands projets nuisent à leur exécution. La mise en place du CUT et la coordination entre les outils de gestion sont essentielles.
	13	Gestion et suivi du portefeuille	Faible . Hors procédures des bailleurs, la réglementation guinéenne est insuffisante pour un suivi efficace et un examen ex post des projets, mais permet toutefois des transferts de crédits.	Moyenne . La plupart des grands projets font l'objet d'un suivi physico-financier, non centralisé, mais ne sont pas fréquemment examinés ex post, et des transferts de crédits sont opérés entre les projets.	Elevée . Des longs délais dans l'exécution des projets sont observés engendrant des surcoûts. Le suivi de l'ensemble du portefeuille d'investissements, ainsi que l'examen ex post, sont indispensables.

	14	Gestion de l'exécution des projets	Moyenne : Hors procédures des bailleurs, la réglementation nationale ne permet pas d'assurer efficacement la gestion, l'ajustement ainsi que l'audit externe ex post des projets d'investissements.	Faible : La gestion de l'exécution des projets est hétérogène, les ajustements réalisés ne sont pas standardisés et l'audit externe a posteriori des grands projets d'investissement n'est pas effectif.	Moyenne . L'absence d'audit ne favorise pas les retours d'expériences, voire la maîtrise des surcoûts. Les évaluations ex post des grands projets sont indispensables.
	15	Suivi des actifs	Faible : La mise en œuvre progressive de la comptabilité patrimoniale nécessite un cadre normatif davantage détaillé qui n'est pas finalisé.	Faible : Les registres d'actifs ne sont pas exhaustifs et actualisés, les états financiers ne font apparaître ni la valeur des actifs non financiers, ni l'amortissement des immobilisations.	Elevée : Le suivi et la bonne gestion du patrimoine de l'Etat sont faibles. La mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale améliorera la qualité des informations sur les actifs.

Tableau 2. Recommandations prioritaires

Recommandations / actions	2019	2020	2021	Chef(s) de file	Institution(s)
1. Renforcer le cadre normatif et procédural des PPPs				DNPEIP, ACGPMP, DNMP	1, 5, 11
Actions associées :	Plafonner les engagements explicites des PPP et les garanties associées	Ouvrir à la concurrence les offres spontanées PPP			
2. Mettre en place un processus d'expertise et de validation des études, renforcer les critères de sélection				DNIP	4, 10
Actions associées :	Mettre au point des critères rigoureux pour la sélection et la hiérarchisation des projets (AT)	Cesser d'inclure dans le budget des propositions de projet non accompagnées d'études de faisabilité			
3. Renforcer la budgétisation de l'investissement et le financement des activités d'entretien et de maintenance				DNIP, DNB	7, 8, 9
Actions associées :	Tenir des conférences budgétaires uniques pour les budgets de fonctionnement et d'investissement	Appliquer les autorisations pluriannuelles pour les dépenses d'investissement (AT)			
4. Améliorer la disponibilité du financement des investissements				Ministères, DNB, DNTCP	12
Actions associées :	Rationaliser les délais de paiements effectifs par la BCRG ; renforcer le CUT (AT)	Harmoniser les plans de passation des marchés et les outils de gestion de la trésorerie (plans d'engagement et de trésorerie) (AT)			
5. Opérationnaliser le dispositif de suivi, de gestion et d'examen <i>ex post</i> des projets d'investissement				Ministères, DNIP, DNB, DNTCP	13, 14
Actions associées :	Faire immédiatement le point sur tous les projets en cours depuis au moins 10 ans avant d'en poursuivre le financement dans la loi de finances	Préparer un rapport semestriel / annuel physico-financier consolidé de mise en œuvre des grands projets	Préparer et publier les rapports d'achèvement des grands projets		
6. Renforcer le suivi des actifs publics :				Ministères, DGPBP, DNCMM, DNTCP	15
Actions associées :	Poursuivre les travaux d'actualisation en cours du registre des biens immobiliers de l'Etat	Opérationnaliser, dans des fiches techniques, le recueil des normes comptables de l'Etat afin de préparer la valorisation des actifs			

Assistance technique (AT) nécessaire.

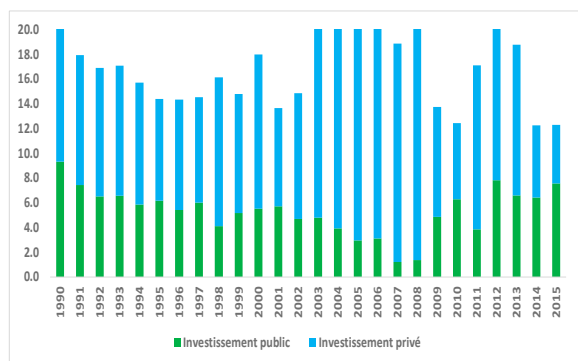
I. L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN GUINEE

A. Investment public total et stock de capital public

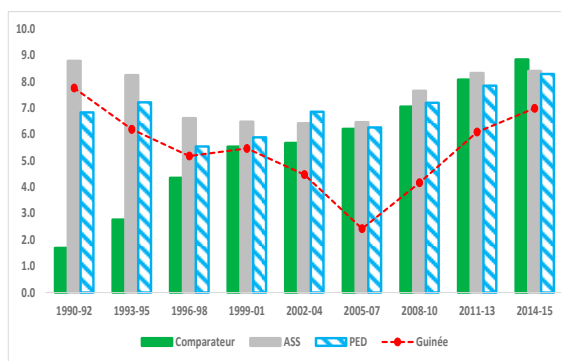
1. L'investissement public de l'après-régime militaire (2009-10) en Guinée a été erratique (Graphique 1). En 2009, l'avènement du régime militaire a été marqué par une augmentation de l'investissement public, inversant ainsi sa tendance baissière datant de 2002. Cette hausse était due à un triplement des dépenses militaires sur la base de contrats pluriannuels signés sans recourir au système de passation de marchés, traduisant ainsi un effondrement du système de contrôle des dépenses. La plupart de ces contrats ont été suspendus suite à un audit mené à la faveur du retour à l'ordre constitutionnel et à la restauration de la discipline budgétaire en 2011, ramenant l'investissement public à son niveau moyen d'avant-régime militaire (3.8 pourcent du PIB)². La stabilisation macroéconomique (soutenue par le FMI) qui a suivi a conduit à la hausse des investissements publics (7 % du PIB entre 2012 et 2013). Cependant, en 2014, avec l'avènement de l'épidémie Ebola, l'investissement public a reculé, avant de repartir à la hausse en 2015. L'investissement privé avait considérablement chuté et sa contribution à l'investissement total avait fortement diminué.

2. L'investissement public en Guinée a été en deçà de celui observé dans les pays comparables (Graphique 2). Sur la période 2005-15, l'investissement public en Guinée a été en moyenne plus faible que celui des pays en développement (PED), des pays africains qui lui sont comparables ainsi que l'ensemble des pays d'Afrique Sub-Saharienne (ASS), respectivement de l'ordre de 2,5 %, 2,6 % et de 2,8 % du PIB.

Graphique 1. Investissement public et privé
(Pourcentage du PIB)



Graphique 2. Investissement public
Guinée vs. Comparateurs (Pourcentage du PIB)



Sources : Autorités Guinéennes, Perspectives de l'économie mondiale (FMI), et Estimations des services du FMI. Les pays comparateurs qui sont constitués à partir regroupent : le Benin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, et la Tanzanie. ASS = Afrique Sub-Saharienne ; PED = Pays en développement.

3. Ainsi, l'augmentation de l'investissement public a peu affecté la croissance économique, qui est restée faible et par ailleurs instable (Graphique 3). Si l'investissement public a été procyclique durant la décennie 1990, il apparaît par la suite très peu lié à la

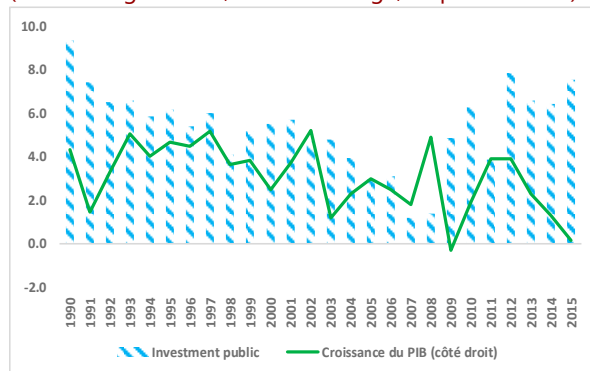
² Voir le rapport des services du FMI No. 11/251 d'août 2011(Box 1, page 7) pour plus de détails.

croissance. La forte expansion des investissements publics pendant le régime militaire de 2009-10 ne s'était pas traduite par une accélération de la croissance économique. Plus récemment, la reprise des investissements publics en 2014-15 a contribué à atténuer partiellement les effets néfastes sur la croissance de l'épidémie Ebola (Graphique 3).

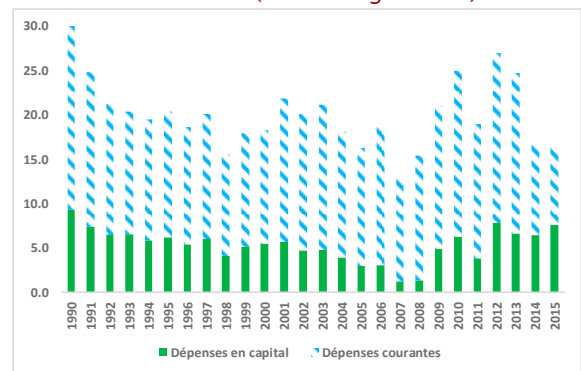
4. Les dépenses d'investissement constituent une priorité de politiques publiques.

Représentant 30 % des dépenses totales du gouvernement sur la décennie 1990, soit 6,3 % du PIB, la part des dépenses d'investissement avait décliné par la suite, passant à 21,5 % des dépenses totales sur la période 2000-13, avant de remonter à 39 %, puis à 46% respectivement en 2014 et en 2015 (soit respectivement 6,4 et 7,6 % du PIB), reflétant les efforts pour juguler l'épidémie Ebola (Graphique 4) et une volonté politique affirmée de booster les investissements publics en vue de libérer le potentiel de développement du secteur privé.

Graphique 3. Investissement public et croissance PIB réel
(Pourcentage du PIB, et Pourcentage, respectivement)



Graphique 4. Composition des dépenses totales
(Pourcentage du PIB)

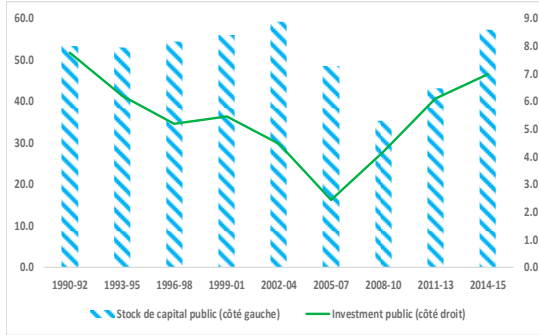


Sources : Autorités Guinéennes, Perspectives de l'économie mondiale (FMI), et estimations des services du FMI.

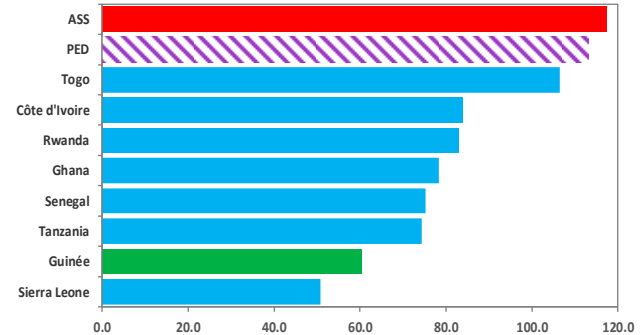
5. **L'investissement public a peu contribué au stock de capital, qui est resté inférieur à celui de ses pairs (Graphique 6).** La tendance baissière de l'investissement public entre 1990 et 2005 s'était traduite par une accumulation lente du capital, à un rythme moyen de 3% par an. La baisse plus accrue de l'investissement public entre 2004 et 2008 altéra sérieusement cette formation déjà lente du stock de capital public. La remontée de l'investissement public inversa cette tendance (Graphique 5). En 2015, rapporté au PIB, ce stock de capital public en Guinée était de 57 %, contre 120% pour les pays d'Afrique Sub-Saharienne (ASS), entraînant un stock de capital par habitant inférieur également à celui de ses pairs (Graphique 7).

6. **Toutefois, l'investissement public a contribué à l'augmentation de la dette du gouvernement guinéen (Graphique 8).** Avec l'insuffisance des recettes fiscales et le tarissement progressif des flux d'aide publique au développement, une partie de l'investissement public a été financée par l'endettement. En 2005, l'encours de la dette du gouvernement était de 100% du PIB, avant de retomber à 27 % du PIB à la faveur de l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTTE en 2012. Reflétant en partie la reprise de l'investissement, la dette du gouvernement est repartie à la hausse, s'établissant à plus de 40% PIB à fin 2015.

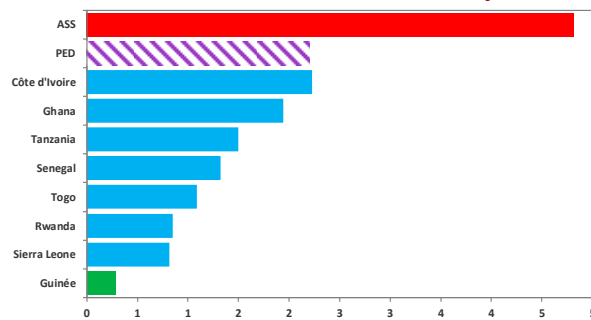
Graphique 5. Investissement public et Stock de capital (Pourcentage du PIB)



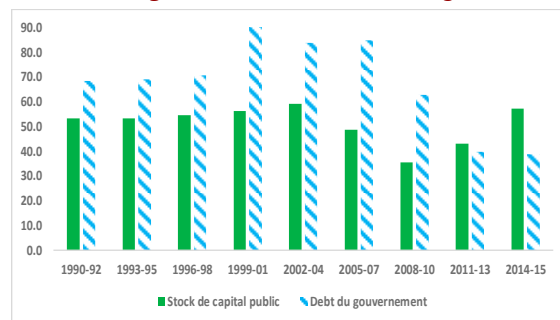
Graphique 6. Stock de capital public (Pourcentage du PIB)



Graphique 7. Stock de capital public par habitant 2011 (en millier de dollars, PPP-ajusté)



Graphique 8. Stock de capital et dette gouvernement (Pourcentage du PIB)



Sources : Autorités Guinéennes, Perspectives de l'économie mondiale (FMI), et Estimations des services du FMI. ASS = Afrique Sub-Saharienne ; PED = Pays en développement.

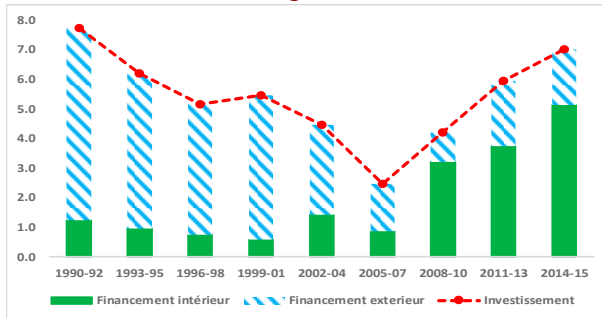
B. Composition de l'investissement public

7. En 2009, la composition des sources de financements de l'investissement public s'est modifiée au profit du financement intérieur. La part des investissements financés sur ressources intérieures, environ 72% en 2009 (4.4% du PIB), a surclassé pour la première fois celle des investissements financés sur ressources extérieures (Graphique 9). Cette rupture structurelle reflète les conséquences de l'avènement du régime militaire (2009-10), le tarissement des flux d'aide publique au développement consécutif à la crise financière et économique mondiale de 2008, et une faible capacité d'absorption des appuis budgétaires. Elle traduit également une volonté plus manifeste de renforcer les dépenses d'investissement, pour en faire un puissant levier de développement, au-delà du rôle bien passif qu'elles ont joué jusqu'en 2011, se limitant à couvrir que les contreparties nationales aux projets financés sur ressources extérieures.

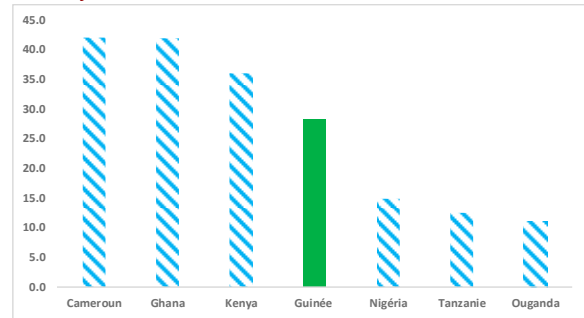
8. Ces investissements plus accrus financés sur ressources intérieures se sont accompagnés d'un accroissement du taux d'exécution des budgets d'investissement. Le taux d'exécution du budget d'investissement s'est accru ces dernières années, en partie au prix d'un encadrement moins strict. Il est passé de 42 à 75% entre 2015 et 2017. Cette amélioration de la source intérieure du financement de l'investissement reflète largement l'assouplissement des procédures de contrôle sur ces opérations d'investissements, qui contrairement aux investissements sur ressources extérieures, ne sont pas soumis aux études de faisabilité. Des

marges d'amélioration dans l'absorption des budgets d'investissements demeurent néanmoins, eu égard aux performances des comparateurs de la Guinée (Graphique 10).

Graphique 9. Investissement public par source de financement
(Pourcentage du PIB)



Graphique 10. Ecart de prévisions des dépenses d'investissements (%)
Moyenne (2010-14), sauf indication contraire



Sources : Autorités Guinéennes, Perspectives de l'économie mondiale (FMI), et Estimations des services du FMI. L'écart de prévision renvoie à la valeur absolue. Aucune distinction n'est donc faite entre sous-exécution et sur-exécution du budget.

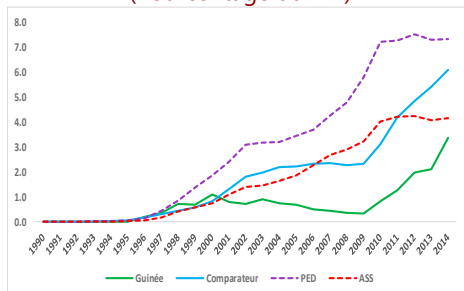
9. Le gouvernement recourt de plus en plus au secteur privé pour la fourniture d'infrastructures publiques, sous la forme de PPP. Bien que le stock de capital issu des PPP soit relativement limité, à 3,4 % du PIB en 2014 (Graphique 11), ils sont convoités par les autorités pour exécuter le programme ambitieux d'investissement du PNDES, dont plus d'un tiers des projets sont en considération pour être exécutés sous forme de PPP. A fin 2017, la direction nationale du patrimoine de l'Etat et des investissements privés (DNPEIP) a répertorié une vingtaine de contrats PPP signés entre 2012 et 2017 (voir paragraphe 24)³.

10. Contrairement aux pays d'ASS, l'investissement public en Guinée semble très concentré dans les infrastructures économiques. Selon les données disponibles en 2011, près de 92 % des dépenses d'investissement en Guinée étaient orientées vers les infrastructures économiques, laissant seulement 4% aux infrastructures sociales, alors que les pays d'ASS consacraient en moyenne 45 et 32 % de leurs dépenses d'investissement respectivement aux infrastructures économiques et sociales, (Graphique 12). Une certaine prudence s'impose tout de même dans l'interprétation de ces chiffres, dans la mesure où ils pourraient également refléter l'application seulement récente de la classification des fonctions de l'administration⁴.

³ Ce recensement n'inclut pas le grand projet de barrage hydroélectrique de Souapiti pour lequel l'Etat a signé un contrat d'exploitation avec la Société de Gestion de Souapiti (SOGES). Cette dernière aura la responsabilité des charges d'exploitation et du service de la dette de 1.25 milliards de dollar en cours de finalisation entre China Exim-Bank et le gouvernement. Le risque budgétaire associé à ce projet est pris en compte dans l'analyse de viabilité de la dette réalisée dans le cadre du programme soutenu par la FEC du FMI (une fenêtre d'emprunt non-concessionnel couvrant ce montant a été autorisée dans le programme).

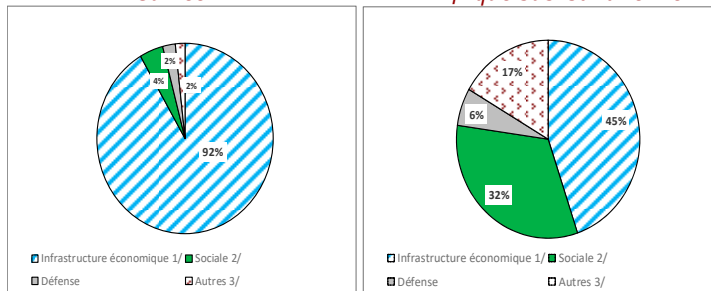
⁴ L'analyse de la composition sectorielle des dépenses d'investissement n'a pu être basée sur des années plus récentes à cause de l'indisponibilité des données.

Graphique 11. Stock de capital issu des Partenariats publics-privés (Pourcentage du PIB)



Graphique 12. Investissement public par fonction, 2011 (Pourcent)

Guinée Afrique Sub-Saharienne

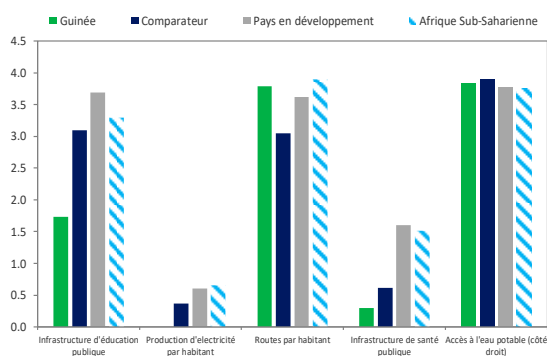


Sources : Services du FMI. Les pays comparateurs regroupent : le Benin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, et la Tanzanie. ASS = Afrique Sub-Saharienne ; PED = Pays en développement. ^{1/} Infrastructure économique est approximée par les affaires économiques et comprend entre autres l'investissement public dans les infrastructures de transport. ^{2/} Sociale comprend l'investissement dans l'éducation, la santé, le logement, la protection sociale, et les loisirs et la culture. ^{3/} Autre comprend l'investissement public dans les services généraux, la sécurité et la protection environnementale.

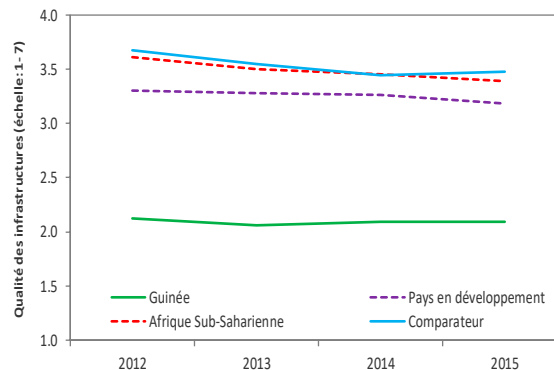
II. EFFICIENCE ET IMPACT DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

11. La qualité et l'accès aux infrastructures en Guinée restent mitigés, et dénotent un retard par rapport à ses pairs (Graphique 13 et 14). En 2015, tandis que l'accès aux infrastructures sociales (éducation et santé) reste en deçà de la moyenne des pays comparables de l'ASS et des pays en développement, celui de l'accès aux infrastructures économiques (routes) est meilleur à celui des pairs⁵. Cependant, les indicateurs de perception de la qualité des infrastructures mettent en exergue un retard net de la Guinée par rapport à ses pairs.

Graphique 13. Accès aux infrastructures (2015)



Graphique 14. Perception de la qualité des infrastructures



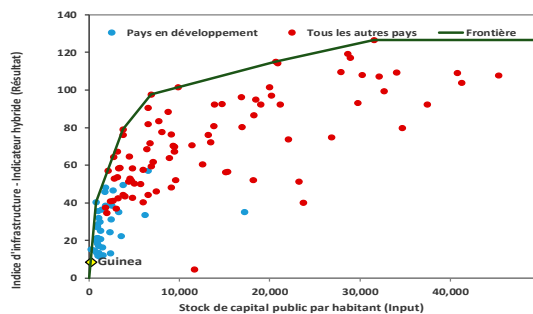
Sources : Indicateurs de développement dans le monde (Banque mondiale), et Indice de compétitivité mondiale (Forum économique mondial). Education : nombre d'enseignants du secondaire pour 1000 personnes ; Electricité : nombre de kWh pour 1000 habitants ; Routes : nombre de km pour 1000 habitants ; Santé : nombre de lits d'hôpital pour 1000 habitants ; Eau : part de la population bénéficiant de l'eau potable.

⁵ Les données manquantes de l'accès à l'électricité en Guinée n'ont pas permis d'opérer une comparaison pour cette dimension.

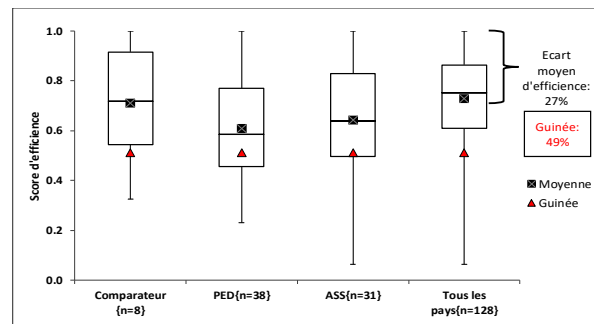
(continued...)

12. L'efficacité de l'investissement public en Guinée reste faible par rapport à ses pairs, suggérant une marge importante d'amélioration (Graphiques 15 et 16). L'écart d'efficacité de la Guinée par rapport à la frontière d'efficacité⁶—pays les plus performants—est estimé à environ 50 %, bien plus élevé que la moyenne des pairs d'ASS (36 pourcent). Il est toutefois important de noter que ce calcul ne comprend pas le stock de capital fixe formé par les entreprises publiques. Une mesure plus exhaustive du stock de capital augmenterait le stock de capital public par tête sans pour autant augmenter ou réduire le score sur la perception de la qualité et l'accès aux infrastructures publiques. Par conséquent, l'écart d'efficacité mesuré demeure significatif. En outre, la mesure d'efficacité de l'investissement public est effectuée au niveau global et peut donc masquer des hétérogénéités d'inefficiences sectorielles.

Graphique 15. Indicateur hybride de la frontière d'efficacité



Graphique 16. Indicateur hybride de l'écart d'efficacité



Sources : Estimations des services du FMI.

III. ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

13. L'investissement public peut jouer un rôle important d'impulsion de la croissance économique, mais son effet dépend de manière cruciale de son efficacité. En moyenne, un pays perd environ 30 % de la valeur de ses investissements en raison des inefficiences de son processus de gestion des investissements publics. En améliorant ce processus, un pays peut combler jusqu'à deux tiers de ce « déficit d'efficacité ». Le dividende de croissance est considérable, les investisseurs les plus efficaces tirant en effet deux fois plus parti de leur investissement que leurs homologues les moins efficaces.

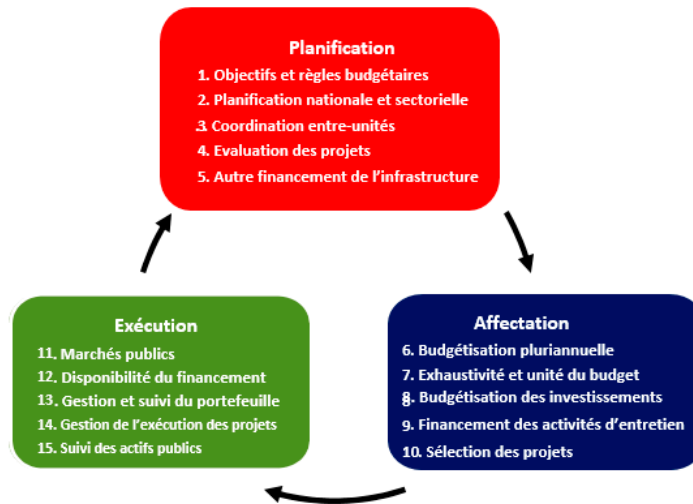
⁶ La frontière d'efficacité représente l'ensemble des pays qui ont un niveau maximum relatif de qualité et d'accès aux infrastructures publiques, pour un niveau de stock de capital public donné. L'écart d'efficacité mesure l'écart entre la frontière, constituée par les pays à niveau d'efficacité relative maximum et le niveau d'efficacité observé pour la Guinée. Elle mesure la marge d'amélioration de la qualité et de l'accès aux infrastructures pour un niveau de stock de capital public donné. Dans le cas de la Guinée, une amélioration de la gestion de l'investissement public permettrait d'accroître la qualité et l'accès aux infrastructures publiques de 49 pourcent en termes absolus. Voir « *Making Public Investment more Efficient* » pour une description plus détaillée de la méthodologie.

(continued...)

14. Le nouvel outil révisé d'évaluation de la GPI (PIMA pour *Public Investment Management Assessment*) mis au point par le FMI a pour vocation d'aider les pays à solidifier leurs pratiques en la matière⁷. Le PIMA permet d'évaluer 15 institutions qui interviennent dans les trois phases du cycle d'investissement public, ainsi que 3 institutions transversales (soutien informatique, cadre juridique et capacités des effectifs) les affectant. Une institution, au sens du PIMA, se définit comme un ensemble de règles, relations entre les acteurs et pratiques effectives dans un domaine déterminé de la GPI.

- **Planification** d'un investissement durable dans l'ensemble du secteur public ;
- **Affectation** des investissements aux secteurs et projets appropriés.
- **Exécution** des investissements dans les temps et crédits alloués.

Graphique 17. Cadre PIMA



A. Evaluation globale

15. La force institutionnelle de la gestion des investissements publics en Guinée est globalement inférieure à celle de ses pairs (Graphique 18). A l'exception de l'institution relative au financement de l'entretien pour laquelle les données des pays comparables ne sont pas disponibles, la force institutionnelle de la Guinée se présente comme suit par rapport à ses pairs : (1) la Guinée a une performance institutionnelle en deca de ses pairs pour une majorité des institutions : planifications nationale et sectorielle ; coordination entre entités, évaluation des projets, sélection des projets, exhaustivité et unité du budget, budgétisation des investissements, marchés publics, gestion et suivi du portefeuille, gestion de l'exécution des projets, suivi des actifs publics. (2) Le cadre institutionnel de la Guinée est comparable à ses pairs pour certaines institutions : objectifs et règles budgétaires, budgétisation pluriannuelle des investissements, et exhaustivité et unité du budget. (3) Le cadre institutionnel de la Guinée est relativement

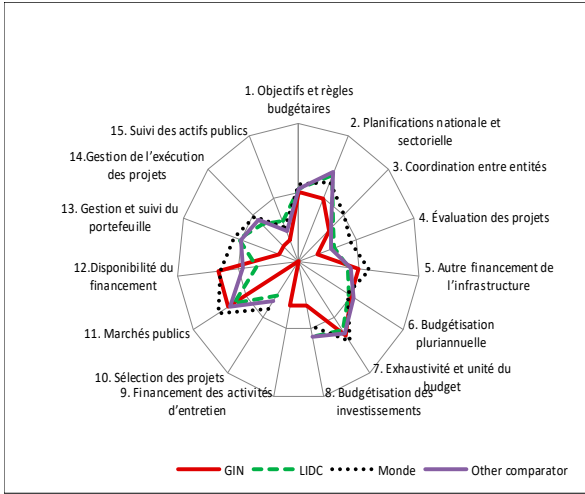
⁷ Ce cadre méthodologique a été révisé en avril 2018 par le FMI.

supérieur pour peu d'institutions : autre financement de l'infrastructure, et disponibilité de financement.

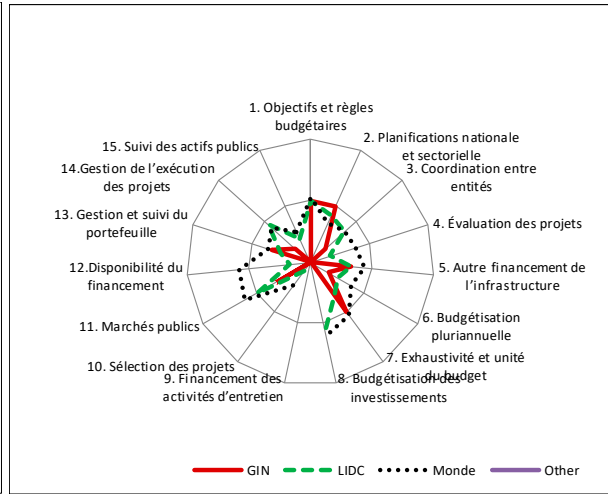
16. L'effectivité de la gestion des investissements publics en Guinée est en deçà de celle de ses pairs pour une majorité d'institutions (Graphique 19). (1) La pratique en Guinée est supérieure pour certaines institutions : planifications nationale et sectorielle, exhaustivité et unité du budget ; autre financement de l'infrastructure, gestion et suivi du portefeuille. (2) La pratique en Guinée est comparable pour certaines institutions : objectifs et règles budgétaires, coordination entre entités, budgétisation pluriannuelle des investissements, marchés publics. (3) La Guinée a obtenu une performance en deca de ses pairs pour une majorité des institutions : évaluation des projets, sélection des projets, budgétisation des investissements, disponibilité de financement, gestion de l'exécution des projets, suivi des actifs publics.

17. La force institutionnelle est bien meilleure que l'effectivité des pratiques pour la plupart des institutions de la gestion des investissements publics (Graphique 20). Ceci illustre clairement le déficit d'application des dispositions des textes existants. Pour améliorer la GIP, il conviendrait pour la Guinée de s'efforcer à appliquer intégralement les dispositions liées aux dépenses en capital des lois et décrets déjà pris, et de progressivement mettre en œuvre les recommandations développées dans les sections suivantes du rapport. Il en résulterait un renforcement de la gestion des investissements publics, comme l'illustre le graphique 21.

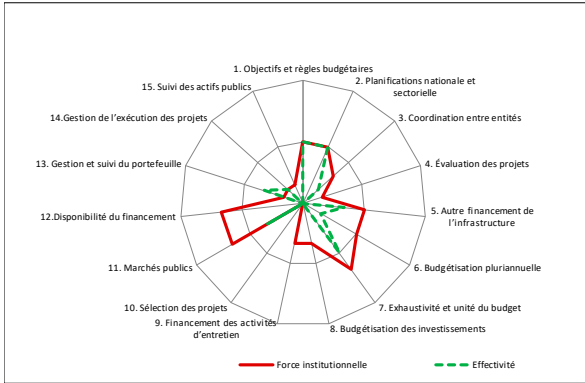
Graphique 18. Force institutionnelle de la GIP



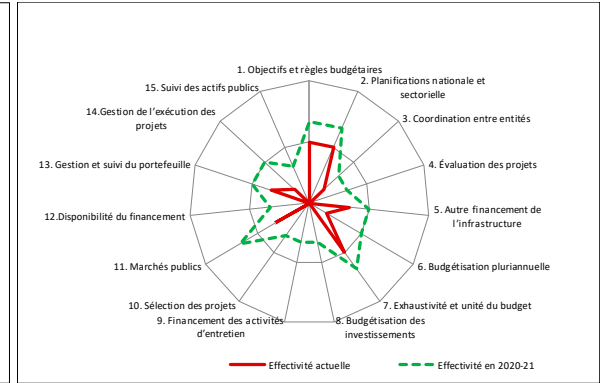
Graphique 19. Effectivité de la GIP



Graphique 20. Comparaison Force institutionnelle vs. Effectivité de la GIP



Graphique 21. Comparaison Effectivité actuelle Effectivité en 2020-21 de la GIP



Sources : Mission.

B. Planification de niveaux d'investissement public soutenables

18. Une bonne planification permet d'assurer la soutenabilité des investissements publics et l'articulation des stratégies de développement. Ce pilier est évalué à travers les principales institutions suivantes : (i) s'il existe des principes ou règles budgétaires qui favorisent la viabilité budgétaire et facilitent la planification à moyen terme des investissements publics ; (ii) s'il existe des plans nationaux et sectoriels définissant des stratégies d'investissement ; (iii) s'il existe une coordination efficace entre l'administrations centrale et les autres entités telles que les administrations infranationales et les sociétés publiques en matière d'investissement et de communication des passifs conditionnels résultants des projets d'investissement ; (iv) si les projets proposés sont soumis à une évaluation systématique standardisée, tenant compte des risques ; et (v) s'il existe un climat propice au financement de l'infrastructure par le secteur privé, les PPP et les sociétés publiques (SP).

1. Objectifs et règles budgétaires (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : moyenne ; priorité des réformes : élevée)

19. L'endettement du gouvernement guinéen est encadré par des dispositions communautaires de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Fixés par la décision A/DEC.7/12/99 relative aux critères de convergence macroéconomique pour la mise en œuvre du programme de coopération monétaire de la CEDEAO, ils ont été révisés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement le 19 mai 2015 à Accra. Ces critères sont désormais au nombre de six, dont quatre de premier rang et deux de second rang, comprenant la limite sur l'encours de la dette à 70 % du PIB (Tableau 3). Ces règles communautaires ont été retranscrites dans la Loi L/2012/N°012/CNT portant loi organique relative aux lois de finances (LORF). Comme la LORF, son décret d'application D/2014/222/PRG/SGG portant cadre de gouvernance des finances publiques dispose en son article 2 que les objectifs de la politique budgétaire doivent être conformes aux engagements pris par la Guinée dans le cadre d'accords internationaux relatifs en particulier à la CEDEAO.

20. Toutefois, l'absence de limite sur le montant total des garanties que le gouvernement peut accorder constitue un sérieux facteur de risques budgétaires. A cela s'ajoute, l'inexistence dans la loi PPP de 2017 de plafonds sur le montant total des engagements de PPP (explicites comme implicites), qui peut compromettre la viabilité de la dette. Il en est de même pour l'endettement des collectivités locales, qui n'est pas suffisamment encadré. Le code révisé des collectivités locales de 2017 (articles 180 et 490) dispose en effet que les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt. Il manque cependant un décret clarifiant les limites et les conditions de cet emprunt des collectivités décentralisées, notamment sur le marché intérieur.

21. Un projet de Déclaration de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique existe. Cette déclaration donne un contenu plus opérationnel à l'objectif de viabilité de la dette publique. Elle servirait d'outil de référence au renforcement du cadre institutionnel de suivi, de contrôle et de gestion de l'endettement public. Son périmètre d'application s'étend à toute entité publique contractant ou consentant à une dette, ou bénéficiant d'une garantie souveraine. Ces entités doivent solliciter au préalable l'approbation du comité national de la dette publique (CNDP) sur rapport du Ministère de l'économie et des finances⁸.

22. En pratique, l'endettement du gouvernement guinéen est soumis aux limites plus strictes, convenues dans le cadre du programme soutenu par la Facilité Elargie de Crédit (FEC) du FMI. Ce programme, approuvé en décembre 2017, limite l'endettement non-concessionnel du gouvernement à 1,85 milliards de dollars US, dont 1,2 milliards de dollars US

⁸ Le CNDP comprend un Président, en la personne du Ministre de l'Economie et des Finances, et les membres qui suivent : (i) le Ministre du Plan ou son représentant, (ii) le Ministre du Plan et de la Coopération Internationale ou son représentant, (iii) le Ministre Délégué au Budget ou son représentant, (iv) le Gouverneur de la BCRG ou son représentant, (v) le Ministre Conseiller en charge des questions économiques à la Présidence de la République, et (vi) le Conseiller chargé de questions économiques à la Primature.

réservés au financement du projet hydro-électrique de Souapiti, et 650 millions de dollars US au financement de projets prioritaires d'infrastructures (énergie, transport, et éducation).

23. L'engagement du gouvernement guinéen à respecter la limite d'endettement peut être aisément jaugé à l'aune des rapports de suivi trimestriels. Sous la houlette du Comité national de coordination des politiques économiques, des rapports trimestriels sur les performances de la Guinée par rapport aux critères de convergence sont élaborés et transmis à la Commission de la CEDEAO. Il en ressort qu'à la faveur de l'allègement de la dette dont a bénéficié la Guinée suite à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE en 2012, la Guinée dispose d'une bonne marge par rapport à la limite de 70 pourcent du PIB pour l'encours de la dette publique.

Tableau 3. Critères de convergence de la CEDEAO et prévisions du gouvernement guinéen

Critère	Norme	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (proj)	2019 (proj)	2020 (proj)
Critère de premier rang										
Déficit budgétaire global rapporté au PIB	≤ 3%	2.5	3.9	3.2	6.9	0.1	2.1	1.9	1.9	1.8
Taux d'inflation annuel moyen	≤ 10% et objectif ≤ 5% en 2019	15,2	11,9	9,7	8,2	8,2	8,91	8,0	11,1	8,6
Financement du déficit budgétaire par la Banque centrale	≤ 10% des recettes fiscales de n-1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Réserves brutes en mois d'importation	≥ 3 mois	2,4	2,9	3,2	2,2	2,3	2,5	3,2	3,5	3,8
Critère de second rang										
Ratio de l'encours de la dette rapporté au PIB nominal	≤ 70%	27,2	34,0	35,1	41,9	41,8	37,9	40,4	43,3	42,6
Variation du Taux de change nominal	± 10%	-5,6	-2,2	1,5	6,7	19,6	1,4	5,7	-0,2	-0,9

Source : Autorités guinéennes, DPBEP 2018-2020, et estimations des services du FMI.

Note : cas de non-respect des critères de convergence, en rouge.

24. Cependant, le recours de plus en plus accru aux PPP pour la fourniture d'infrastructures en Guinée pourrait compromettre le respect de la limite d'endettement dans le futur. 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, mais deux (d'un montant total d'engagements d'environ 0.4 pourcent du PIB) seulement seraient actuellement en cours d'exécution (Tableau 4)⁹. Les garanties souveraines associées à ces PPP n'ont pu faire l'objet de quantification, faute d'information suffisantes. Il n'en demeure pas moins que les risques d'incidence sur les finances publiques soient très significatifs, d'où l'urgence de finaliser et adopter le projet de décret d'application de la loi PPP de 2017 afin d'opérationnaliser le cadre institutionnel d'encadrement, de suivi et de gestion des risques éventuels liés aux PPP.

⁹ Les deux contrats en cours d'exécution sont : le PPP pour la construction des centrales thermiques de Kaloum 5 et Kaloum 3 (de 0.2 pourcent du PIB) signé en 2017, et la Convention de PPP pour la construction et l'exploitation du complexe hôtelier ONOMO (0.2 pourcent du PIB) signée en 2015.

Tableau 4a. Portefeuille de contrats PPP signés à fin 2017

N° d'ordre	Désignation	Montant (% du PIB)	Année de signature	Garantie
Projet en cours d'exécution				
1	Centrales Thermiques de Kaloum 5 et Kaloum 3	0.2	2017	Garantie de trois mois de consommation non payée par EDG
2	Convention de PPP pour la Construction et l'Exploitation du complexe hôtelier ONOMO	0.2	2015	...
Projet non-encore démarré				
3	Centrale hydroélectrique de Touba	0.2	2017	Garantie de payer les factures non acquittées par EDG, à première demande dans un délai
4	Centrale hybride de Kakara	5.2	2017	Garantie de paiement des factures en cas de non-paiement par EDG
5	Centrale hydroélectrique de Kogbédou	3.9	2016	Garantie de paiement des factures en cas de non-paiement par EDG et à première
6	Centrale thermique à la Tannerie		2017	11.400.000 dollars à constituer dans un délai de onze mois
7	Usine de confection de tenues militaires	0.3	2017	Pas de garantie
8	Centrale photovoltaïque de Boubouya	0.4	2017	...
9	Convention de PPP pour la Construction de 10.000 logements		2016	...
10	Convention de PPP pour la Construction de 20.000 logements	10.7	2016	...
11	Convention de PPP pour la Construction de 20.000 logements		2016	...
12	Convention de PPP pour la Conception, la Réalisation l'Entretien et le Transfert de 5 ha à Kaloum Sandervalia	0.1	2016	...
13	Convention de PPP pour la Construction, l'exploitation, l'Entretien et le Transfert du Marché Niger	0.3	2016	...
14	Convention de PPP pour la Construction de 30.000 logements	14.1	2016	...
15	Convention de PPP pour la Construction de logements sur 5 ha	0.1	2016	...
16	Convention de PPP pour la Construction de logements sur 64 ha	1.3	2016	...
17	Convention de PPP pour la Promotion Immobilière		2013	...
18	Convention PPP pour la Construction et l'Exploitation d'un complexe hôtelier	0.6	2012	...
19	Convention de PPP pour la Construction de 500 logements	0.3	2017	...
20	Convention pour l'Aménagement du Centre Directionnel de Koloma	0.1	2015	...
21	Convention de PPP pour la réalisation de 768 logements à Keitaya, Dubreka		2014	...
22	Convention de PPP pour la Construction et l'Exploitation d'un méga complexe hôtelier	2.0	2013	...
23	Contrat PPP pour la Construction de 10.000 logements à Conakry, Dubreka, Coyah, Boké, Beyla, et Siguiri	
24	Convention de PPP pour la Construction de 20.000 logements	11.7	2016	...
25	Convention de PPP pour la Construction de 20.000 logements	6.8	2016	...
TOTAL		58.4		

Sources : Autorités guinéennes.

25. Comme l'endettement, la politique budgétaire est aussi régie par les règles communautaires de la CEDEAO retranscrites dans les lois guinéennes. LORF et son décret d'application portant gouvernance des finances publiques. Deux des quatre critères de convergence de premier rang de la CEDEAO renvoient directement à la politique budgétaire : la limite de 3% du PIB sur le déficit budgétaire global, et le plafonnement du financement du déficit budgétaire par la banque centrale à 10 % des recettes fiscales de l'année précédente. L'absence de plafonds sur les engagements annuels de PPP ainsi que sur les montants annuels de garanties souveraines est une limite de ces règles communautaires, dont le caractère contraignant ne va pas au-delà du périmètre de l'administration centrale.

26. Dans la pratique, la politique budgétaire reste soumise aux critères de performances plus strictes du programme soutenu par la FEC du FMI. Ce programme définit des critères de performance quantitatifs sur le solde budgétaire de base et le crédit net de la BCRG au gouvernement. Quoique le gouvernement ne satisfasse pas toujours à ces critères plus stricts du programme soutenu par la FEC du FMI, il enregistre tout de même une amélioration dans le respect des critères de convergence budgétaire de la CEDEAO au fil des années. Le DPBP

(2018-20) tout comme le Rapport économique et financier de 2018 rappellent ces performances, soulignant que la Guinée a respecté en 2017 cinq des six critères de convergence (Tableau 3).

27. Il existe un cadre macro-budgétaire à moyen terme établi en amont de la préparation du budget, incluant les agrégats budgétaires et distinguant les dépenses courantes des dépenses en capital. La LORF et son décret d'application portant cadre de gouvernance des finances publiques disposent que le Gouvernement doit établir chaque année, un cadre budgétaire à moyen terme, sur la base duquel et dans les limites qu'il fixe, sont établis des cadres de dépenses à moyen terme décomposant, pour les trois années à venir, les grandes catégories de dépenses publiques, par nature, par fonction et par département (voir paragraphe 50). La LORF stipule également que les projets de lois de finances (PLF) doivent être conformes à la première année de ces documents de cadrage à moyen terme. Ce cadre budgétaire à moyen terme ne permet cependant pas de faire la distinction entre les projets en cours et les nouveaux projets.

28. La préparation du cadre macro budgétaire à moyen terme en amont du budget annuel est effective en Guinée. Cette pratique est cependant récente, avec son pendant d'approximations dans la mise en œuvre. Le Gouvernement est à son troisième DPBP (2018-20), après celui de 2016-18 et celui de 2017-19. Des écarts de prévision entre le DPBP et les budgets annuels sont constatés (cf. Tableau 4b). La crédibilité du cadre macro-budgétaire à moyen terme gagnerait donc à être renforcée au fur et à mesure que les agents se familiariseront avec cet exercice de préparation des DPBP en amont des budgets.

Tableau 4b. 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.

2. Planifications nationale et sectorielle (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : moyenne ; priorité des réformes : faible)

29. La Guinée dispose d'une stratégie d'investissement public (le PNDES) et de stratégies sectorielles, mais manque d'outils standardisés, notamment pour la préparation des politiques sectorielles. La planification est une des attributions du Ministère de la

Planification et de la Coopération Internationale (MPCI). Par décret¹⁰, le MPCI est responsable de la conception et de l'élaboration des plans de développement économique, social et culturel. Il exerce cette compétence à travers la Direction Nationale du Plan et de la Prospective (DNPP). Le décret 044 du 27 mars 2015¹¹ crée dans tous les ministères des Bureaux de Stratégie et de Développement (BSD) responsables, entre autres, de coordonner l'élaboration de la politique et de la stratégie de développement des ministères, en rapport avec les directions techniques des ministères et le MPCI. Mais il n'existe pas d'outils standardisés, de méthodes codifiées ou de procédures qui faciliteraient la préparation des politiques ou stratégies sectorielles en termes de contenu minimum. Par exemple, un guide pourrait rappeler la nécessité de décliner les stratégies en programmes et projets, d'inclure des cibles mesurables pour mesurer les résultats obtenus, d'estimer des coûts associés et de fournir des méthodologies.

30. La stratégie d'investissement public en Guinée repose essentiellement sur PNDES, mais les projets dans le PNDES sont insuffisamment priorisés et insuffisamment articulés avec les stratégies sectorielles. Récemment, la Guinée s'est dotée d'un PNDES pour une période de 2016 à 2020. Il est le résultat d'un processus participatif entre le MPCI, la Primature, les ministères au travers de leurs BDS, le secteur privé, la société civile et les partenaires techniques et financiers (PTF). Il a vocation d'être le cadre stratégique et programmatique de référence pour toutes les actions de développement pour la période 2016-2020. Il inclut la plupart des projets financés par le budget, avec leurs coûts, ainsi qu'un cadre de résultats avec des indicateurs cibles de produits et de résultats. Il a été adopté par le Parlement et a été publié. Cependant, les projets d'investissements inclus dans le PNDES ne sont pas suffisamment priorisés, ce qui ne permet pas au PNDES de guider de manière efficace la programmation des investissements. La plupart des ministères sectoriels ont des stratégies, mais les documents élaborés sont hétérogènes tant dans les formats que dans les horizons, faute d'outils standardisés, comme le montre le tableau ci-dessous. Ainsi, les stratégies sectorielles ne disposent pas forcément de liste de projets priorisés et de coûts estimatifs, de contraintes de disponibilité de fonds ou de cadre de résultats, et la plupart ne sont pas publiées. Dans ces conditions, les stratégies sectorielles permettent difficilement de guider de manière efficace la programmation des investissements dans les différents secteurs. De plus, ces stratégies, quand elles existent, n'ont pas été systématiquement mises en cohérence avec le PNDES.

¹⁰ Décret D/2016/075/PRG/SGG du 30 mars 2016 portant attributions et organisation du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale, article 1.

¹¹ Décret 044/PRG/SGG du 27 mars 2015 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des bureaux de stratégie et de développement, article 2.

Tableau 5. Analyse Globale pour l'Institution 2 – planification nationale et sectorielle

Institution/Niveau	Stratégie	Publié	Cout Estimatif Global	Liste de Projets	Coûts Estimatifs des Projets	Indicateur de produits et de résultats	Cadre de résultats
Stratégie Nationale – PNDES	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ministère des Travaux Publics	✓	×	✓	✓	✓	✓	×
Ministère de la Santé	✓	✓	×	×	×	✓	×
Ministère de l'Énergie et Hydraulique	✓	✓	×	×	×	×	×
Ministère de l'Éducation	×	×	×	×	×	×	×
Ministère de l'Agriculture	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓

Source : Analyse de la Mission des Stratégies Sectorielles.

31. Si le PNDES est une bonne pratique, il est important d'envisager le renforcement du processus de planification en vue de l'améliorer et rendre plus efficace la programmation des investissements aux niveaux national et sectoriel. En effet, l'absence de certaines informations pour les projets d'investissements tel que leur coût total estimatif, leur impact et degré de priorité, notamment au niveau sectoriel limite la crédibilité de ces plans. Cela limite également leur impact sur la priorisation et la sélection des projets d'investissements lors de la préparation du programme d'investissements public (PIP). Il est donc important en vue de renforcer la planification et la programmation des investissements d'assurer qu'un cadre et des outils standards existent pour encadrer la planification sectorielle afin de mieux prioriser la programmation des investissements et les rendre plus productifs.

3. Coordination entre entités (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : faible ; priorité des réformes : faible)

32. Le cadre réglementaire prévoit une relative coordination des plans d'investissement des collectivités locales (CL) avec les services déconcentrés de l'administration centrale. Le Code des CL prévoit que les CL¹² développent un nombre d'outils de planification¹³, dont un Plan de Développement local (PDL) et régional (PDR) qui recensent les besoins dans tous les secteurs, et un Plan annuel d'investissement (PAI) portant sur le champ de compétences de la CL. Le budget de la commune, qui inclut le PAI, doit être approuvé par la préfecture, et affiché au niveau local¹⁴. La Direction de la décentralisation du Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation (MATD) dispose d'un Guide de Planification locale qui précise que les PDL doivent prendre en compte les orientations stratégiques du gouvernement et les stratégies sectorielles¹⁵. Toutefois, il n'existe pas de directives visant à consolider la liste des projets d'investissements des CL au niveau préfectoral, régional ou national. La méthodologie pour

¹² Le niveau décentralise en Guinée est composé selon le Code des Collectivités Locales (CL) des Conseils régionaux (7) et des 342 Communes (38 urbaines, 304 rurales).

¹³ Code des CL, art 320-325 et Titre V. sur Régime Financier des CL.

¹⁴ Guide De Planification des CL actualise (2017), Code des CL, art. 450-451.

¹⁵ MATD, Guide Méthodologique 2ème Génération, Elaboration et mise en œuvre d'un Plan de Développement Local, mars 2017.

(continued...)

l'élaboration des PDR n'est pas encore définie et ne permet pas de conclure sur les modalités de coordination entre le PNDES, les stratégies sectorielles, les PDL et le PDR.

33. Les transferts pour financer l'investissement du budget de l'Etat aux CL sont aussi prévus par la loi, mais les décrets d'application manquent. En effet, le Code minier¹⁶, la loi de finances 2016 créant le Fonds national de développement local (FNDL)¹⁷, et le décret créant l'Agence Nationale de Financement des Collectivités (ANAFIC)¹⁸ prévoient l'affectation de 15% de certaines redevances minières à toutes les CL. Il est aussi prévu de créer un Fonds minier de développement local (FMDL) pour l'affectation de 5% de ces redevances aux communes riveraines des mines. Toutefois, ni les formules de péréquation du FNDL et du FMDL, ni leurs modalités d'utilisation de gestion et de contrôle n'ont été définies. Enfin, il n'existe pas de dispositions légales qui permettraient aux CL d'avoir l'information sur les transferts en capital avant la promulgation de la loi de finances.

34. Dans la pratique, les plans d'investissement des CL ne sont ni discutés avec l'administration centrale ni publiés systématiquement, toutefois les CL n'ont pas de projets majeurs, ni de transferts en capital. A ce jour, toutes les communes rurales ont un PDL et la plupart un PAI chaque année, tandis que seules 12 sur 38 Communes urbaines ont un PDL. Les PAI ne font ni l'objet d'une consolidation ni d'une discussion avec les ministères sectoriels ou les services préfectoraux¹⁹. Les conseils régionaux n'ayant pas encore été établis, la question des PDR ne se pose pas. Néanmoins, les CL n'ont pas de projets majeurs d'investissement du fait de leurs ressources limitées²⁰ et de l'absence de transferts du FMDL et FNDL. Les dépenses d'investissement des communes sont très faibles (estimées à moins de 0.4% du budget de l'Etat).

35. Le cadre réglementaire prévoit un suivi partiel des passifs éventuels liés aux entreprises publiques et aux PPP. La loi 075 sur la gouvernance des entreprises publiques (EP)²¹ prévoit que la tutelle financière des EP soit assurée par le MEF à travers la Direction Nationale du Portefeuille de l'Etat et des Investissements Privés (DNPEIP)²². La DNPEIP assure le suivi des participations de l'Etat et présente un rapport sur les EP à la Ministre de l'Economie et des Finances. Le MEF détient le portefeuille des participations de l'Etat, à l'exception des participations dans les entreprises du secteur minier. L'article 57 de cette loi prévoit qu'un rapport sur la performance des organismes publics et des participations de l'Etat soit annexé chaque année au projet de loi de règlement. Le questionnaire de la DNPEIP transmis aux EP pour suivre leur performance inclut notamment une question sur la situation de leurs dettes à long

¹⁶ Loi L/2013/053 du 8 avril 2013.

¹⁷ Loi de Finance L/2016/001/AN, art. 20-23.

¹⁸ Décret ANAFIC D/2017/298/PRG/SGG.

¹⁹ MFPREMA, Plan de Déconcentration et de Décentralisation, 2017.

²⁰ Le budget des CL était de 1.2% en 2014 et 0.5% du budget de l'Etat en 2017, avec un taux d'exécution respectif de 46% et 56%.

²¹ L/2016/075/AN.

²² Arrêté A/2017/998/MPCI/CAB.

(continued...)

terme et dettes éventuelles. Par ailleurs, la loi sur les PPP prévoit que le ministère des Finances gère et contrôle les engagements publics dans le cadre des PPP²³. Enfin, bien que le code des CL prévoit la possibilité d'emprunt pour les dépenses d'investissement, les décrets d'application manquent pour préciser les modalités d'autorisation, de garantie, et de suivi de ces emprunts et des passifs éventuels qu'ils représentent²⁴.

36. Dans la pratique, la DNPEIP assure le suivi des passifs éventuels explicites des entreprises publiques et de quelques PPP, quoique la documentation jointe à la loi de finances n'inclut pas de sections sur le sujet. La DNPEIP effectue la collecte des données des entreprises publiques et consolide les informations sur leurs dettes. L'analyse de la DNPEIP est synthétisée dans une note de situation des sociétés du portefeuille de l'Etat pour le MEF. Cette note a nourri l'analyse du rapport sur les entreprises publiques annexé, pour la première fois, au projet de loi de finances 2018. Toutefois, cette note se limite aux passifs concernant les dettes sociales, les dettes fiscales et les dettes fournisseurs. Concernant les PPP, la DNPEIP fait un suivi partiel des passifs éventuels explicites liés aux PPP dans une note interne, surtout des garanties de l'Etat²⁵. Toutefois, l'exhaustivité de ce suivi des PPP n'est pas assurée.

37. Lorsque le FNDL sera opérationnel, si la coordination de la dépense d'investissement des CL et de l'administration centrale n'est pas renforcée, cela pourrait affecter l'efficacité de ces dépenses. Les transferts du FNDL pouvant quadrupler le budget des communes une fois le FNDL opérationnel, des risques de chevauchement de leurs compétences avec celles des ministères sectoriels pourront se présenter²⁶.

4. Évaluation des projets (force institutionnelle : faible ; effectivité : faible ; priorité des réformes : élevée)

38. Quelques textes précisent que les grands projets d'investissement devraient avoir des études de faisabilité, mais restent muets sur la méthodologie à adopter et sur les analyses économiques et financières et de risques. La lettre circulaire de préparation du programme d'investissement public (PIP) 2019-2021 demande que les fiches de projet soient accompagnées des études de faisabilité. Toutefois, (i) la transmission des documents de projet n'a pas de caractère obligatoire explicite, (ii) aucun texte ne précise ce que devrait contenir une étude de faisabilité, (iii) la circulaire ne requiert pas explicitement d'études techniques, (iv) la nécessité d'analyses économiques et financières donnant une estimation des coûts et avantages, y compris en termes d'impact environnemental, social, et économique, n'est pas rappelée dans

²³ L/2017/32/AN sur les PPP, art. 8.

²⁴ Code des CL, art.180 et 490.

²⁵ Par exemple, les paiements d'EDG aux producteurs indépendants.

²⁶ Le montant du FNDL est estimé à 286,52 milliards de GNF pour 2019, et 479,56 milliards de GNF en 2020. Ceci s'explique par l'entrée en production de projets miniers comme le projet d'extension de CBG et SMB, la relance d'ACG à Fria et le démarrage de la production des projets ALUFER, COBAD et GAC. Source : Etude sur les ressources disponibles pour le FNDL et sur le coût de fonctionnement de l'ANAFIC, version provisoire, avril 2018.

(continued...)

les textes, alors que ces analyses permettraient aux ministères sectoriels de prioriser effectivement leurs projets ; (v) l'analyse des risques n'est pas non plus évoquée. De plus, le niveau réglementaire d'une circulaire est très limité par rapport à un décret présidentiel. La loi sur les PPP, en revanche, précise la nécessité d'analyser, dans l'étude de faisabilité, l'intérêt socio-économique du projet, son impact environnemental et sa soutenabilité financière²⁷.

39. Par ailleurs, la gouvernance du fonds d'étude créé en 2013 à l'ACGPMP²⁸, qui est destiné à financer les études de faisabilité de grands projets, n'est pas précisée²⁹. Plusieurs structures ont dans leurs attributions un rôle de soutien des ministères sectoriels dans la réalisation des études de faisabilité : la DNIP³⁰ et le BTAP³¹ au MPCI, les BSD dans les ministères sectoriels³², et le BCEP³³. Concernant les PPP, différents organes sont prévus par la loi et pourrait jouer un rôle d'appui central à l'évaluation des PPP—le comité PPP et l'unité PPP—toutefois les textes d'application n'existent pas encore.

40. Dans la pratique, les projets d'investissement prioritaires sur ressources internes ne font pas l'objet d'analyse socio-économique systématique, à la différence des projets sur financement extérieur. Sur les 23 grands projets examinés par le PEFA³⁴, seulement les 11 projets sur financement extérieur ont fait l'objet d'analyse économique. Sur les 113 projets du Plan Post-Ebola, 34 ont une étude de faisabilité dont 32% sur financement national³⁵. Les projets financés sur financement extérieur sont systématiquement analysés d'un point de vue technique, social, économique et financier, et environnemental. Toutefois, les méthodologies varient selon les exigences propres aux partenaires. En général, les projets d'infrastructures sur ressources interne bénéficient d'études techniques, mais pas systématiquement, et aucune analyse économique et financière n'a été relevée, en dehors des deux études conduites par le BCEP qui

²⁷ Loi n°2017-32 du 4 juillet 2017 sur les PPP, Titre 3 - Identification des besoins et sélection des projets de PPP.

²⁸ Décret D/2013/029/PRG/SGG du 8 février 2013.

²⁹ Par exemple, précisant le fonctionnement du fond d'étude, les modalités de requêtes, les conditions d'éligibilité, les procédures de décaissement, etc.

³⁰ Arrêté A/2017/998/MPCI/CAB du 6 mars 2017.

³¹ Arrêté A/2017/994/MPCI/CAB.

³² Décret 044/PRG/SGG.

³³ Arrêté A/2017/994/MPCI/CAB.

³⁴ 23 grands projets d'investissement ont été retenus dans le PEFA en fonction des deux critères : (i) 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 à 153 milliards de GNF toutes sources de financement confondues (le budget initial 2017 s'élevant à 15 326 milliards de GNF) ; et (ii) 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 LF 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).

³⁵ World Bank (2017), Republic of Guinea, Toward a More Efficient Appraisal System of Public Investment Projects for Greater Impact in Guinea, Rapport AUS17387.

(continued...)

incluent un ratio de rentabilité³⁶. L'analyse des fiches de projet montre que la majorité des informations requises sont d'ordre financier. Ces fiches sont rarement entièrement remplies. Le lien avec le PNDES est rarement explicite, l'évaluation financière est sommaire et aucun des éléments fournis ne concerne les impacts potentiels du projet³⁷. Au mieux, les études de faisabilité des projets sur ressources propres sont financées après que les projets soient programmés dans le PIP. Les PPP non plus ne semblent pas faire systématiquement l'objet d'analyse économique et financière. Par exemple, les PPP récents pour des unités de production indépendantes d'électricité ont fait l'objet d'études techniques et financières, notamment pour fixer les prix d'achat de l'énergie produite, mais l'impact socio-économique et la soutenabilité financière de ces projets n'ont pas été évalués.

41. L'appui central à la préparation des études n'est pas encore effectif. La DNIP et le BTAP manquent tant de ressources financières qu'humaines pour mener ou déléguer ces études. Les ressources financières attribuées aux études de faisabilité sont la plupart du temps réallouées à la réalisation des projets en cours d'exécution, créant un cercle vicieux d'une année sur l'autre. Quant aux ressources humaines, le BTAP créé en 2017 ne compte que 7 ingénieurs sur 27 cadres attendus. Le BCEP vient d'étoffer son équipe de 4 cadres à 30 cadres en 2018. Le BCEP a la vocation de jouer ce rôle de structure d'appui central, sur le modèle ivoirien (cf. Encadré 2). Toutefois, l'articulation et le partage des responsabilités entre les BSD, la DNIP, le BTAP et le BCEF n'est pas encore établi ni dans la pratique ni dans les textes.

42. L'absence d'évaluations technique, économique et financière sur financement sur ressources propres crée un risque important. Le manque d'évaluations détaillées affecte les étapes suivantes du cycle de gestion de l'investissement : (i) le processus de sélection des projets car il manquera des données objectives pour permettre la priorisation au niveau sectoriel, et la sélection lors des conférences budgétaires ; (ii) l'exécution du PIP du fait des imprévus qui surgiront au fur et à mesure, affectant le calendrier d'exécution et les coûts, (iii) l'évaluation ex-post des projets par manque de données sur les résultats attendus. Une analyse des risques permettrait aux décideurs politiques d'atténuer les risques potentiels en amont, notamment sur des projets fortement capitalistiques.

³⁶ PIP 2018-2020, projets 32335 (Projets de voirie de Conakry) et 32336 (Construction/Réhabilitation de la route Coyah-Mamou-Dabola, financés par la Chine.

³⁷ La bonne pratique du Ministère de l'Éducation Pré-Universitaire mérite d'être soulignée dans la bonne pratique de pré-identification, d'évaluation de la faisabilité, d'études techniques, et d'analyse cout-impact sur la base de l'annuaire statistique scolaire. Toutefois, cette bonne pratique du MEPU n'est pas consigné dans un document officiel.

Encadré 1. Chili : Evaluation et sélection des projets

L'évaluation et la sélection de projets au Chili se fondent sur quatre piliers :

- Un programme de formation rigoureux et systématique pour la formulation et la préparation de projets à différents niveaux de complexité.
- Une évaluation socioéconomique obligatoire fondée sur des calculs de la valeur actualisée nette (VAN) ou du taux de rendement interne (TRI) des investissements au niveau social.
- Une affectation efficiente des ressources en mettant en concurrence les projets de différents secteurs.
- Un système de marchés publics transparent et soumis à la concurrence.

Ces démarches ont permis de créer le Système national d'investissement (SNI) dans les années 80. Il s'agit d'une procédure bien structurée pour évaluer et sélectionner les projets, considérée comme un exemple dans les pays émergents. Le système est actuellement sous la responsabilité conjointe du Ministère du développement social (MDS, anciennement un ministère du plan) et du Ministère des finances. Le SNI comporte un certain nombre d'outils partagés, notamment :

- Des directives concernant la marche à suivre pour évaluer et sélectionner les projets ont été publiées ;
- Une base intégrée de projets, un outil informatique partagé, est utilisée pour l'ensemble du processus.

Les projets sont soumis soit à une analyse coût-efficacité (projets de santé, d'éducation et d'eau), soit à une analyse coût-bénéfice (transport, infrastructure). Ces outils sont accessibles sur le site Internet. Les analyses de risque sont prises en considération. Pour obtenir une notation favorable, un document d'évaluation de projet doit aussi contenir le cas échéant des renseignements sur la sensibilité aux fluctuations des variables. Le département d'étude des investissements du MDS examine l'évaluation de tous les projets d'investissement et recommande lesquels doivent être inclus dans le budget. Bien que le MDS ne soit pas formellement indépendant, il s'agit d'une institution technique et professionnelle qui est moins soumise aux pressions politiques.

Source : FMI.

Encadré 2. Côte d'Ivoire : BNETD et Fond d'étude en appui à l'évaluation du PIP

L'expérience de la Côte d'Ivoire permet de dégager deux leçons :

- Une structure d'appui centrale solide

Le Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement (BNETD) est une structure d'appui centrale créée en 1996 en Côte d'Ivoire. Le BNETD est le résultat d'un processus institutionnel transformant la Direction de Contrôle des Grands Travaux en une Société Publique avec l'Etat pour seul actionnaire, et recentrant son activité sur l'assistance au gouvernement dans (i) l'identification, la préparation et la décision sur les objectifs de développement à moyen et long terme, et dans (ii) l'amélioration de l'utilisation des ressources, l'achèvement des projets et l'établissement de standards et méthodologies pour les sectoriels. A la requête des autorités, le BNETD peut suivre la mise en œuvre de projets ; suivre, contrôler ou faire des études ; et contribuer aux études de faisabilité, techniques, économique et financière.

Concrètement, et au-delà des formations, standards et méthodologies produites, le BNETD vient en soutien aux sectoriels dans la conduite des études diverses nécessaires à la préparation du PIP. Le BNETD peut faire les études sur une base contractuelle, et suivant un processus compétitif en général, parfois en gré à gré pour des raisons stratégiques. Dans certains cas demandés par la Direction de la programmation des investissements publics, le BNETD accompagne le ministère sectoriel dans la revue qualité et validation des études de faisabilité. Ensuite, le BNETD planifie les études complémentaires nécessaires à la maturation du projet d'investissement à la demande de la Direction de la programmation des investissements publics. Le BNETD propose aussi un large programme de formation courte dédié aux différentes phases de gestion des projets d'investissements.

- Un financement des études de faisabilité sécurisé

Le financement des études de faisabilité sur ressources propres vient de plusieurs sources : (i) l'allocation budgétaire des ministères sectoriels dédiée à la préparation du PIP ; (ii) un Fonds spécial d'étude (créé en 2013), logé au Trésor et géré par un comité interministériel (Présidence, Primature, Plan, Finance, Budget) qui met à disposition des financements additionnels aux sectoriels suivant un processus compétitif interne pour les grands projets ; (iii) les financements extérieurs. Entre 2013 et 2014, le Fonds a financé 119 études pour un coût total de 25.8 millions USD (soit 232.5 mds GNF).

Source : World Bank (2017), Republic of Guinea, Toward a More Efficient Appraisal System of Public Investment Projects for Greater Impact in Guinea, Rapport AUS17387.

5. Financement alternatif des infrastructures (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : moyenne ; priorité des réformes : moyenne)

43. Le cadre réglementaire relatif à la fourniture des infrastructures en Guinée est partiellement ouvert à la concurrence.

La loi L/2001/18/AN portant sur la réforme des entreprises publiques et le désengagement de l'Etat a consacré la promotion de l'ouverture à la concurrence comme mode privilégié de la fourniture des infrastructures.

- **Electricité et Eau.** Cette loi 2001, qui vient en remplacement de la « loi BOT » de 1998, autorise le recours aux mécanismes de PPP et aux investissements privés pour la production d'électricité. Des réflexions sont en cours pour étendre cette concurrence au volet distribution de l'électricité d'ici fin 2018. Mais l'ouverture à la concurrence n'est pas étendue à la fourniture de l'eau. Une autorité de régulation de l'eau et l'électricité a été récemment créée, mais ses décrets d'application ne sont pas encore pris.
- **Télécommunications et NTIC.** La loi 2015 relative aux télécommunications et aux NTIC consacre le principe de l'instauration progressive d'un marché ouvert et concurrentiel.

L'Autorité de régulation des postes et télécommunications (ARPT) est chargée d'en assurer la régulation, de façon indépendante, neutre, proportionnée, impartiale et transparente.

- **Transport.** La concurrence dans le secteur des transports est réglementée par le ministère de tutelle, à travers les directeurs sectoriels des transports (terrestres, ferroviaires, maritimes et aériens).

44. En pratique, la concurrence est partiellement de mise pour la production des infrastructures économiques.

- **Electricité et Eau.** La compagnie publique, Electricité de Guinée (EDG), a signé (1) des contrats d'achat d'électricité (PPA) avec 7 producteurs indépendants d'électricité (Tableau 6) et 2 PPP pour la production hydroélectrique.³⁸ La fourniture de l'eau dans les zones urbaines est monopolisée par la Société (publique) des Eaux de Guinée (SEG).

- **Télécommunications et NTIC.** Plusieurs opérateurs sont présents sur le marché de la téléphonie, sous la régulation effective de l'ARPT.

- **Transport**

I. *Aérien.* Pour cause de résultats insuffisants, les quelques rares sociétés privées aériennes qui reliaient différentes villes de l'intérieur ont cessé leurs opérations. Le gouvernement serait actuellement en négociation avec l'Éthiopie pour créer une compagnie nationale aérienne.

II. *Terrestre.* En dehors de la société (publique) de transport guinéen (SOTRAGUI), le transport terrestre est l'apanage des sociétés privées relevant pour l'essentiel du secteur informel.

III. *Ferroviaire.* Seule la société nationale des chemins de fer opère dans le ferroviaire, desservant un train express entre Conakry et la banlieue.

IV. *Maritime.* En plus de la société navale de Guinée (société d'Etat), plusieurs petits exploitants privés offrent des services de traversée en pirogues entre Conakry et les îles du pays, sous la supervision de la Direction de la Marine marchande qui en assure la réglementation.

Tableau 6. Contrats d'achat d'électricité (PPA) signés par EDG

Contrat	MW	Nature de la source	Statut
Contrat d'achat (PPA) signé et actif			
AON	100	Thermique	actif
La Guinéenne d'Énergie	40	Thermique	actif
Kaloum 3	44	Thermique	actif
Contrat d'achat (PPA) signé mais non encore construit			
Endeavor	50	Thermique	Signé mais non encore construit
BDG	33	Solaire	Signé; construction prévue pour 2020.
Sintram-Guiter (Frankonedou-Kogbedou)	90	Hydrique	Signé mais non encore construit
Guinea Power Group	50	WTE	Signé mais non encore construit

Source : Electricité de Guinée (EDG).

³⁸ Les 2 PPP pour l'hydroélectricité concernent Kaleta SPV (240 MW) et Souapiti (450 MW).

45. La Guinée s'est dotée d'un cadre institutionnel en matière de PPP, mais qui demeure inopérant. Une loi sur les PPP fut adoptée en juillet 2017, en remplacement de l'ancienne loi BOT de 1998, qui par faute d'absence de décret, était inopérante. Compte tenu de la perspective de montée en puissance des PPP dans le cadre de la mise en œuvre du programme ambitieux d'investissement du PNDES, la loi PPP de 2017 vient à point nommé pour servir de cadre de référence pour l'encadrement et la gestion de ces projets PPP. Cette loi définit le cadre institutionnel et les règles régissant la passation, l'exécution, le contrôle et la régulation des PPP. Elle précise que l'ensemble des secteurs économiques et sociaux peuvent bénéficier de projets PPP à l'exclusion des droits miniers ou pétroliers qui sont régis par leurs codes spécifiques. Elle donne une vue globale des différentes entités publiques intervenant dans la chaîne de mise en œuvre des projets PPP, Cependant ce cadre institutionnel n'est pas encore opérationnel, car les deux projets de décret portant respectivement application de la loi 2017/AN du 04/07/2017 sur les Partenariats Publics-privés, et Organisation du Cadre Institutionnel applicable aux Partenariats Publics-privés, ainsi que le projet de Lettre de Politique des PPP ne sont pas encore finalisés et adoptés. La non-adoption de ces décrets d'application de la loi PPP de 2017 rendent également non-opérationnels, le comité des PPP et l'unité des PPP, tous deux logés au sein de la DNPEIP, et censés assurer respectivement le pilotage de la politique nationale des PPP et l'assistance des autres organes intervenant dans le processus des projets PPP.

46. Une bonne vingtaine de contrats PPP ont été signés en dehors de tout cadre réglementaire guidant la préparation, la sélection et la gestion des projets. A fin 2017, la DNPEIP a recensé une vingtaine de contrats PPP signés (voir paragraphe 24). L'adoption des projets de décret d'application de la loi PPP de 2017 contribuerait à mieux encadrer ce processus de sélection et de préparation de projets PPP sur la base de critères et d'études de faisabilité appropriés. Le modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP, récemment développé conjointement par le FMI et la Banque mondiale, pourrait venir en soutien à ce dispositif d'évaluation de la pertinence et de l'opportunité projets PPP. Les cadres techniques de l'unité des PPP gagneraient à se familiariser avec cet outil³⁹.

47. Le suivi des plans d'investissements et des résultats financiers des entreprises publiques s'articule autour de la remontée des informations financières par les représentants de l'Etat auprès des Conseils d'Administrations. La loi 2017 sur la gouvernance financière des sociétés et des établissements publics place les administrateurs de l'Etat (contrôleurs/analystes financiers) au cœur du dispositif de transmission des informations financières (dont le budget, les plans d'investissement, et les comptes) aussi bien au Ministère de la tutelle technique qu'au Ministère de la tutelle financière, et leur centralisation au niveau de la DNPEIP. Cependant, l'absence de décret d'application de la loi sur la gouvernance financière des sociétés et des établissements publics limite quelque peu l'efficacité de ce dispositif institutionnel.

³⁹ Le modèle dénommé P-FRAM en anglais (*PPP Fiscal Risk Assessment Model*) est accessible au lien suivant : www.imf.org/publicinvestment.

48. Bien qu'il tende à se moderniser, le suivi des investissements et des performances des organismes publics (sociétés et établissements publics) reste insuffisant. La DNPEIP a systématisé la collecte des informations financières des organismes publics, à travers un questionnaire annuel. Le questionnaire aborde entre autres, des aspects relatifs aux recettes, aux dépenses de fonctionnement (dont les subventions) et d'investissement, aux dividendes, et aux passifs éventuels (garanties, cautions, etc.). Sur la base des informations recueillies, une première revue annuelle des établissements publics administratifs de l'Etat a été publiée en septembre 2017, et un Rapport financier sur les entreprises du portefeuille de l'Etat a été produit et transmis pour la première fois à l'Assemblée nationale en décembre 2017. Ces bonnes initiatives gagneraient à être renforcées en uniformisant davantage le format des synthèses des informations qui devront par la suite être consolidées dans des rapports au contenu informatif plus enrichi et mieux harmonisé entre secteurs d'activités, facilitant ainsi des analyses de comparabilité. Il faudrait adopter le décret d'application de la loi sur la gouvernance financière des organismes publics afin de donner une force institutionnelle à l'exigence de qualité et d'exhaustivité des réponses des entreprises publiques au questionnaire annuel.

Recommandations :

Problème. Le financement alternatif des infrastructures publiques n'est pas bien encadré. Il n'existe pas de plafonds explicites sur les montants annuels et totaux des engagements PPP et des garanties émises par l'Etat. Le suivi des plans d'investissements des entreprises publiques reste insuffisant, et il n'existe pas de plafonds explicites sur leur endettement. Ni le Code révisé des collectivités locales de 2017 ni la Déclaration de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique ne clarifient les limites et les conditions d'emprunt des collectivités décentralisées.

Recommandation 1 : Mieux encadrer le financement alternatif des infrastructures publiques et rendre davantage concurrentiel le cadre réglementaire de la fourniture des infrastructures économiques.

- Adopter les deux projets de décret portant respectivement application de la loi 2017/AN du 04/07/2017 sur les Partenariats Publics-privés, et Organisation du Cadre Institutionnel applicable aux Partenariats Publics-privés, en veillant à y inclure un plafond explicite sur les montants annuels et totaux des engagements PPP ainsi que sur les garanties qui leurs sont associées ;
- Adopter le projet de Lettre de Politique des PPP ;
- Adopter le décret d'application de la loi sur la gouvernance financière des organismes publics en veillant à y inclure des plafonds explicites sur leurs endettements et les garanties qui leurs sont accordées, et renforcer le dispositif de suivi des investissements des entreprises publiques ;
- Adopter les décrets d'application du code révisé des collectivités locales pour y clarifier les plafonds et les conditions d'emprunts des collectivités décentralisées ;

- Finaliser le cadre réglementaire ouvrant la distribution de l'électricité, ainsi que la production et la distribution de l'eau à la concurrence ; et prendre le décret opérationnalisant l'Autorité de régulation de l'eau et de l'électricité.

Problème. L'absence de guide d'élaboration des politiques ou stratégies sectorielles limite la crédibilité et utilité de ces plans, ainsi que la programmation des investissements aux niveaux national et sectoriel.

Recommandation 2 : Renforcer les procédures d'élaboration des politiques ou stratégies sectorielles

- Elaborer un guide de formulation des politiques sectorielles contenant des indications méthodologiques et des indications de contenu (liste de projets prioritaires, coûts estimatifs, cadre de résultat, indicateurs de résultats) (à réaliser en 2018).
- Assurer l'actualisation des politiques ou stratégies sectorielles et leur alignement avec les nouvelles orientations du PNDES, notamment dans le cadre de résultats (à réaliser en 2018 et 2019).
- Formaliser, via un cadre organisationnel et un manuel de procédures, les liens entre la DNPP et les BSD des ministères sectorielles (à réaliser en 2018).

Problème. La non finalisation des textes d'application de la loi PPP et la non actualisation des PPP dans le cadre normatif de passation des marchés peut entraîner des risques financiers élevés.

Recommandation 3 : Renforcer le cadre normatif et procédural des PPPs. En particulier il conviendrait de plafonner les engagements explicites des PPP et ouvrir à la concurrence les offres spontanées

- Finaliser et adopter les textes d'application de la loi PPP s'agissant des structures de pilotage et de suivi (intégrant les risques dans l'évaluation, et plafonnant les passifs éventuels explicites et implicites dans le suivi) (à réaliser en 2019).
- Prendre en compte et définir les modalités des PPPs dans le cadre normatif de passation des marchés publics (à réaliser en 2019).
- Promouvoir l'accès du public à l'information pour renforcer les principes de compétition, d'efficacité, de transparence, notamment ouvrir à la concurrence les offres spontanées (à réaliser en 2019).

Problème. Le cadre réglementaire ne permet pas encore aux communes d'être un acteur clé du développement local comme le prévoit la loi, et les capacités des communes à gérer leurs finances publiques sont encore limitées.

Recommandation 4. Mettre en place le FNDL et renforcer le cadre de Gestion des Finances Publiques Locales

- Adopter les textes complémentaires du Code minier et du Code des CL, concernant le FNDL, le FMDL, les modalités d'emprunt des CLs.

- Opérationnaliser l'ANAFIC (manuel de procédures, financement, ressources humaines).

C. Assurer que les dépenses d'investissement public sont affectées aux secteurs et projets appropriés

49. L'allocation des dépenses d'investissement aux secteurs et projets les plus productifs exige une programmation et une budgétisation rigoureuse. A cette fin l'évaluation PIMA détermine si les pays :

- procèdent à une budgétisation pluriannuelle, afin de prendre en compte l'ensemble des coûts futurs des projets d'investissement et vérifier la soutenabilité du programme d'investissement ;
- veillent à l'exhaustivité et l'unicité du budget, qui sont nécessaires pour une allocation des ressources efficace ;
- veillent à protéger l'investissement dans le budget et à éviter un éparpillement inefficace des fonds, en assurant un financement adéquat des projets en cours ;
- prévoient correctement les dépenses d'entretien et de maintenance des actifs physiques afin de préserver les bénéfices tirés des programmes d'investissement ;
- priorisent et sélectionnent les projets sur la base de critères objectifs.

6. Budgétisation pluriannuelle (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : moyenne ; priorité de réformes : moyenne)

50. La LORF du 27 juillet 2012 a introduit une approche de budgétisation pluriannuelle qui couvre les dépenses d'investissement. Les articles 13 et 14 de la LORF précisent que le gouvernement doit préparer un CBMT, projetant les agrégats budgétaires sur trois ans, et des CDMT triennaux qui décomposent les dépenses totales données par le CBMT par ministère, fonction et nature économique. L'article 15 de la LORF précise que ces documents doivent être présentés au Parlement avant le 1^{er} juillet pour un débat d'orientation budgétaire, tandis que l'article 48 précise qu'ils doivent être joints au PLF, lequel doit être conforme à la première année des CBMT et CDMT. Les projections de dépense pour les deuxième et troisième années de projection des CBMT et CDMT sont révisables chaque année et n'ont pas de caractère contraignant. Les dispositions de la LORF en matière de CBMT sont reprises et précisées par le décret 2014/222 portant cadre de gouvernance des finances publiques.

51. Des projections triennales de dépenses d'investissement par ministère sont publiées. En 2017, il a été préparé comme chaque année un programme d'investissement public (PIP) triennal donnant les dépenses d'investissement par ministère projet et un document de programmation budgétaire pluriannuel (DPBP) comprenant les dépenses d'investissement par ministère. Le DPBP 2018-2020 a été présenté au Parlement le 3 octobre 2017 pour un débat d'orientation budgétaire. Un résumé du PIP 2018-2020 par ministère et source de financement

est joint au PLF 2018, sa tranche 2018 est conforme au PLF 2018. Les dépenses annuelles totales d'investissement données par le PIP et le DPBP sont proches. En revanche, il existe des écarts très significatifs entre les prévisions des dépenses d'investissement par ministères de ces deux documents, publiés à quelques jours d'intervalle (cf. tableau 7). Ces écarts révèlent une insuffisante coordination entre les services chargés de programmer les dépenses et entachent la fiabilité des projections pluriannuelles. Le PIP présente les projections triennales des dépenses par projet, mais ne présente pas les coûts totaux des projets et les dépenses restant à exécuter au-delà de la période triennale du PIP.

Tableau 7. Comparaison entre les projections du DBPB 2018-2020 et du PIP 2018-2020
Milliard de Franc Guinéen

	2018			2019			2020		
	DPBP	PIP	Ecart	DPBP	PIP	Ecart	DPBP	PIP	Ecart
Total	7 378	7 331	0,6%	9 568	9 623	-0,6%	11 235	11 349	-1,0%
Ressources internes	3 008	2 723	9,5%	4 700	4 588	2,4%	6 109	6 044	1,1%
FINEX	4 370	4 608	-5,4%	4 868	5 035	-3,4%	5 126	5 305	-3,5%
<i>Dont</i>									
Ministère des Travaux publics	1 596	2 042	-27,9%	2 401	2 605	-8,5%	2 491	2 543	-2,1%
Ressources internes	636	873	-37,2%	1 180	779	34,0%	1 211	744	38,6%
FINEX	960	1 169	-21,8%	1 221	1 827	-49,6%	1 280	1 799	-40,5%
Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique	1 458	1 870	-28,2%	2 427	2 503	-3,1%	3 059	4 282	-40,0%
Ressources internes	629	279	55,6%	1 117	707	36,7%	1 686	1 615	4,2%
FINEX	829	1 590	-91,8%	1 310	1 797	-37,1%	1 373	2 667	-94,3%
Ministère de l'Agriculture	979	425	56,6%	902	405	55,2%	844	932	-10,3%
Ressources internes	189	123	34,8%	323	196	39,1%	278	801	-187,7%
FINEX	790	302	61,8%	580	208	64,1%	566	131	76,9%
Ministère de la Santé	398	581	-46,0%	524	331	36,9%	717	359	49,9%
Ressources internes	103	196	-90,7%	25	205	-728,0%	53	214	-302,0%
FINEX	295	385	-30,4%	499	125	74,9%	664	145	78,1%
Ministère de l'Enseignement préuniversita	273	165	39,7%	176	135	23,4%	49	186	-277,9%
Ressources internes	87	163	-87,7%	130	134	-2,7%	49	186	-277,9%
FINEX	186	2	99,2%	46	1	97,0%	0		

Sources : DPBP 2018-2020 et PIP 2018-2020 annexé au PLF 2018.

52. Le renforcement du processus de programmation pluriannuelle est une condition nécessaire pour la mise en œuvre d'un programme d'investissement fiable et soutenable.

Ce renforcement doit porter sur les procédures et le contenu de la documentation appuyant la programmation. Afin de mieux mesurer l'impact financier des projets, le PIP doit présenter par projet outre les projections de dépense triennales, les coûts totaux du projet, le total des dépenses exécutées, le total des dépenses restant à engager, les répartitions triennales, et les dépenses au-delà de la période du PIP. Le DPBP est un document de cadrage, Il doit encadrer effectivement la programmation des investissements. A cette fin, le calendrier des activités de préparation du budget et de programmation doit viser à garantir une bonne articulation entre la préparation des documents de programmation pluriannuelle (DPBP, CDMT ministériels, et PIP).

7. Exhaustivité et unité du budget (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : moyenne ; priorité des réformes : moyenne)

53. La LORF est basée sur les principes d'unité et exhaustivité du budget. Ces principes sont rappelés pour le budget de l'Etat et des établissements publics administratifs (EPA) dans l'article 3 de la LORF. L'article 39 de la LORF indique que les ressources des fonds des bailleurs internationaux et les dépenses financées par ces ressources doivent être inscrites au budget de l'Etat. Concernant les accords de PPP, l'article 27 de la LORF stipule qu'une autorisation d'engagement (AE) couvrant la totalité de l'engagement juridique doit être inscrite dans la loi

des finances dès l'année où le contrat est conclu. Le décret 2016/75 du 30 mars 2016 portant attribution et organisation du MPCl précise que le budget d'investissement est préparé par une direction spécialisée rattachée à ce ministère. Toutefois, comme stipulé dans le décret 2016/92 du 30 mars 2016 portant attribution et organisation de ce ministère, le ministère du Budget (MB) est chargé de préparer le budget de fonctionnement et de consolider les budgets de fonctionnement et d'investissement dans un document unique en concertation avec le MPCl.

54. En pratique, le budget d'investissement est relativement exhaustif, mais l'unité du budget de l'Etat demeure limitée ce qui ne permet pas une prise en compte suffisante de l'impact des projets d'investissement sur le budget de fonctionnement. Dans le budget 2018 les dépenses d'investissement sont inscrites dans le titre V, qui représente 37% des dépenses totales du budget. Toutefois, certains projets inscrits dans le titre V sont de nature économique hybride et comprennent des dépenses courantes. La nomenclature budgétaire au niveau des paragraphes et le plan comptable établissent une claire distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital, conformément aux normes internationales. Toutefois, cette nomenclature n'est pas encore appliquée aux dépenses financées par l'extérieur. La plupart des dépenses en capital sont approuvées par l'Assemblée nationale. Seuls les projets PPP ne sont pas encore inscrits dans le budget pourtant ceux-ci doivent y figurer (article 27 de la LORF). Les opérations d'investissement des EPA très limitées et certains financements extérieurs ne sont pas inclus dans le budget⁴⁰. Bien que le budget soit présenté dans un document unifié, les budgets d'investissement et de fonctionnement sont préparés par deux ministères différents et il n'existe pas suffisamment de collaboration entre ces deux ministères pour assurer une bonne prise en compte de l'impact des investissements sur le budget de fonctionnement et optimiser l'allocation des ressources entre ces deux types (notamment entre l'entretien et l'investissement).

55. Le renforcement de l'exhaustivité et l'amélioration de l'unité du budget de l'Etat sont essentiels pour obtenir une vue globale des dépenses d'investissement et affecter suffisamment de ressources à l'entretien pour une plus grande durabilité des infrastructures réalisées. Une vue plus exhaustive des dépenses en capital dans le budget permettrait au Parlement de jouer pleinement son rôle d'autorisation de toutes les dépenses publiques, puis de supervision de leur exécution. Le manque d'information sur les dépenses non inscrites dans le budget, comme la non application de la nomenclature économique à certains projets limite l'analyse macroéconomique. L'insuffisante coordination entre la préparation du programme d'investissement et le budget de fonctionnement, notamment l'absence de conférences budgétaires communes, entrave l'efficacité de l'allocation des ressources. Cette situation conduit souvent à négliger les charges récurrentes des projets d'investissement, ce qui peut affecter la durabilité des actifs créés et compromettre leur impact sur la croissance.

⁴⁰ Par exemple, les dépenses financées par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et les dépenses du Partenariat mondial pour l'Education., mais la répartition de ces dépenses entre dépenses en capital et dépenses courantes n'est pas publiée.

**8. Budgétisation des investissements (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : faible ;
Priorité des réformes : élevée)**

56. Les dispositions légales et réglementaires visent à protéger les dépenses d'investissement sur le moyen terme, et en particulier celles relatives aux projets en cours, mais des textes d'application manquent. L'article 26 de la LORF précise que le budget doit comprendre des autorisations d'engagement (AE) pour les dépenses d'investissement pluriannuelles. Pour un projet d'investissement correspondant à une unité fonctionnelle homogène et indivisible, l'AE doit correspondre au coût total du projet⁴¹. Toutefois, les modalités de mise en place des AE, dont, en particulier, de traitement des projets divisibles regroupant plusieurs « sous-projets » homogènes n'ont pas encore été définies par des textes d'application. En conséquence, il reste encore à clarifier si l'AE couvre le coût total d'un projet dans un texte réglementaire. L'article 24 de la LORF précise que au sein de chaque programme, l'ordonnateur peut modifier la répartition des crédits entre les différents titres budgétaires sans toutefois que ces modifications conduisent à augmenter le titre II relatif aux dépenses de personnel ni à diminuer le titre V relatif aux dépenses d'investissement. L'article 33 de la LORF autorise, pour les dépenses d'investissement, le report de crédits de paiement non utilisés mais disponibles à la fin de l'année. Le montant à reporter en crédits de paiements est limité par le montant de l'AE consommé. Cette procédure permet entre autres de garantir l'achèvement de projets dont l'exécution ou les paiements ont connu des retards en cours d'année.

57. Les dépenses d'investissement sont insuffisamment protégées durant leur horizon pluriannuel. Le financement des projets en cours peut être affecté par l'introduction de projets nouveaux dans le budget. Les AE n'ont pas encore été mises en place. La lettre de cadrage du Premier ministre du 27 septembre 2017 place sur le même niveau de priorité les projets en cours et les nouveaux projets dont la préparation est arrivée à maturité⁴². Les transferts du titre V vers les autres titres ont été limités à deux opérations en 2017, mais qui ont représenté plus de 7% du budget d'investissement sur financement interne. La part des dépenses sur financement intérieur des projets nouveaux du PIP 2018 s'élève à 35%, à 16% si l'on exclut les contreparties locales de projets sur financement extérieur. Le financement des projets en cours peut être affecté par l'introduction de projets nouveaux dans le PIP. Une analyse portant sur seize projets lancés depuis 2010 montre que des projets d'un coût total de 1099 milliards de GNF ont été interrompus faute de financement, alors qu'ils étaient exécutés financièrement à concurrence de 68%⁴³.

⁴¹ L'article 26 de la LOFR précise : « pour chaque opération d'investissement, l'AE couvre une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction ».

⁴² Cette lettre précise en effet : « vos prévisions de dépenses [pour le PLF 2018] doivent tenir compte des contraintes suivantes : [...] la prise en compte pour les dépenses d'investissements des projets en cours, à maturité ainsi que leur contrepartie pour ceux financés sur ressources extérieures et leur inscription dans le Plan National d'Investissement.

⁴³ Information communiquée par la DNB.

58. Pour garantir l'efficacité du programme d'investissement, il convient d'éviter d'éparpiller inefficacement les crédits budgétaires en un nombre excessif de projets. Lors de la programmation des investissements, il convient d'examiner pour chaque projet, son coût total, les prévisions de coût futur et de comparer ces prévisions à la durée optimale de réalisation du projet, pour s'assurer que le projet s'exécutera dans de bonnes conditions. Des directives claires sur la prise en compte ou non des projets nouveaux devraient viser à éviter l'éparpillement des crédits entre un nombre excessif de projets. Une revue régulière des projets est nécessaire pour éviter la présence dans le PIP de projets peu actifs faute de financement. Parallèlement, il convient de veiller à protéger l'investissement au niveau de l'exécution du budget, en interdisant effectivement les virements de crédit du titre V vers les autres titres. Il convient aussi de tenir compte, lors de la préparation des plans d'engagement, de la situation des ministères dont les activités d'investissement sont soumises aux contraintes climatiques saisonnières.

9. Financement des activités d'entretien (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : faible ; priorité des réformes : élevée)

59. Le budget fournit un cadre pour estimer les dépenses d'entretien courant et périodique, mais il n'existe pas de méthodologie standard pour estimer et programmer ces dépenses. La nomenclature budgétaire définie par l'arrêté A/2014/5262/MEF/SGG du 9 octobre 2014 permet de présenter dans le budget de l'Etat les dépenses d'entretien de manière détaillée. Les dépenses d'entretien courant sont inscrites dans le titre III (dépenses en biens et services), tandis que la maintenance périodique est inscrite dans le titre V (dépenses d'investissement). Toutefois, il n'existe pas de méthodologie standard permettant d'estimer les besoins d'entretien courant et leur financement budgétaire.

60. Les charges récurrentes sont peu prises en compte lors de la programmation des projets et l'entretien est insuffisamment financé. Les fiches projets remplies dans le cadre de la préparation demandent des estimations des charges récurrentes, mais qui sont peu examinées lors des conférences budgétaires. Le financement du fonds d'entretien routier (FER) qui bénéficie de la redevance d'entretien routier assise sur les ventes d'hydrocarbure couvre moins du quart des besoins d'entretien des routes (cf. Tableau 8). Dans le PLF 2018, les dispositions de la nouvelle nomenclature ont été appliquées pour les dépenses d'entretien courant, mais pas pour les travaux de maintenance. Toutefois, pour l'exécution du budget 2018, la nouvelle nomenclature a été appliquée. Les points restant à résoudre concernent les travaux de réhabilitation financés par l'extérieur, la nomenclature budgétaire n'étant pas encore appliquée à ces dépenses et la ventilation des dépenses du FER qui bien qu'ayant pour mission de financer l'entretien courant peut quelquefois être conduit à financer des travaux de réhabilitation.

61. Quelques secteurs ont néanmoins développé leur propre méthodologie pour estimer leurs besoins en dépenses d'entretien. En particulier, le ministère des travaux publics (MTP) effectue des relevés de dégradation des routes à l'aide du système VIS-ROAD et estime les besoins financiers d'entretien à partir des coûts unitaires des travaux de réparation. Il doit

étendre cette approche à l'entretien lourd à l'aide du système L2-R qui permettra d'identifier les dégradations de structure des routes. Dans le secteur de l'éducation, certains projets ont défini des normes d'entretien courant et lourd, dans le secteur de la Santé un guide a été préparé il y a une vingtaine d'années, mais il est considéré comme obsolète. Dans le secteur de l'agriculture, les études de projet financées par l'extérieur estiment en général les recettes de recouvrement des coûts, mais en pratique les recouvrements de coût s'avèrent insuffisants pour assurer l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure et des équipements du projet.

Tableau 8. Besoins d'entretien routier par rapport aux ressources attendues de la redevance d'entretien routier (RER)

Milliard de Franc Guinéen

Année	Besoins (A)	RER (B)	Ecart (A-B/A)
2018	1 071	259	76%
2017	1 305	207	84%
2016	1 315	193	85%

Source : Fonds d'entretien routier.

62. L'entretien effectif des infrastructures est indispensable pour assurer la durabilité des investissements. Les prévisions et la budgétisation des dépenses d'entretien et d'investissement doivent être effectuées concomitamment. Des conférences budgétaires communes investissement-fonctionnement doivent examiner conjointement le projet de budget et les prévisions pluriannuelles de dépense d'investissement et d'entretien. Si pertinent, les projets de construction nouvelle doivent être comparés aux réhabilitations de l'existant. Dans les CDMT, les projections des dépenses d'entretien devraient être clairement identifiées. Des directives générales sur les prévisions, la budgétisation et la réalisation des opérations d'entretien sont à établir et compléter progressivement par des guides sectoriels spécifiques. Ces directives doivent préciser : (i) les procédures et responsabilités dans la revue de l'état des principaux équipements et infrastructures ; et (ii) les méthodes d'estimation des besoins en dépenses d'entretien courant et périodique. Ces estimations des besoins d'entretien peuvent partir d'une estimation de référence effectuée à partir d'indicateurs physiques simples (mètres carrés de bâtiments administratifs, kilomètre de route bitumée, etc.). Mais cette estimation de référence doit être complétée et précisée par des analyses spécifiques à définir secteur par secteur (cf. par exemple, les outils utilisés par le ministère des travaux publics pour évaluer les besoins d'entretien des routes)⁴⁴.

⁴⁴ Pour la préparation du PIP, on peut trouver une démarche pour estimer les charges récurrentes dans <http://documents.worldbank.org/curated/en/429841468741354480/Recurrent-expenditure-requirements-of-capital-projects-estimation-for-budget-purposes>. Pour l'entretien/maintenance, il y a des documents sectoriels, mais de forme variée. Routes. Association mondiale de la Route. Manuel d'entretien routier. <https://www.piar.org/fr/fiche-publication/4369-fr-Manuel%20d-entretien%20routier.htm>. Ce document est volumineux, la page Web indique où se le procurer. Une vieille édition de la coopération française est disponible. Ecole. Royaume Uni. <https://www.gov.uk/guidance/essential-school-maintenance-a-guide-for-schools>

(continued...)

10. Sélection des projets (force institutionnelle : faible ; effectivité : faible ; priorité des réformes : élevée)

63. Les critères et les procédures pour sélectionner et prioriser efficacement les projets sont insuffisants. Les décisions d'inclure un projet dans le budget sont prises lors de la préparation du budget, sur la base de l'examen des fiches projet et de la disponibilité des études. Il n'est pas procédé à une contre-expertise de ces études et la DNIP ne dispose pas de méthodes formelles pour sélectionner les projets. Toutefois, dans le cadre de la préparation du PNDES 2016-2020, les projets d'investissement identifiés par les ministères et d'autres institutions ont été examinés par le MPCJ et classés selon trois groupes de priorité. A cette fin des critères de sélection ont été établis. Ces critères présentés dans l'encadré 3 sont insuffisants pour prioriser les projets en vue de leur budgétisation car :

- Ils sont insuffisants pour prioriser les grands projets dans des secteurs comme le transport ou l'énergie, où les analyses coût-avantages, comprenant le calcul du taux de rentabilité interne économique, sont en général requises.
- Ils ne requièrent pas d'analyse coût-efficacité dans les autres secteurs. Ils ne requièrent pas pour un projet donné l'examen de solutions alternatives.
- Ni les dispositions de gestion des projets, ni les charges récurrentes futures, après achèvement du projet, ne sont examinées et comparées avec le budget de fonctionnement du secteur concerné.

64. Les projets phares ne constituent pas une réserve de projets évalués. Les capacités sont actuellement insuffisantes pour examiner les grands projets. Comme présenté dans l'encadré 3 et le tableau 9, les projets du PNDES ont été classés en trois catégories « projets actifs », « projets phares », « projets de réserve ». Les coûts totaux des projets « actifs » et « phares » s'élèvent à 438 437 milliards GNF, dont 245 milliards GNF pour les projets phares. Selon le PNDES seulement 30% des projets phares ont un degré de maturité élevée, selon la définition de la maturité du PNDES rappelée dans l'encadré X⁴⁵. Mais le résultat des études socioéconomiques de ces projets et le niveau de leurs avantages socioéconomiques ne sont pas précisés. Le montant total des projets actifs et phares représente plus de 11 fois le montant total des investissements de l'Etat prévu sur financement intérieur et extérieur pour la période du PNDES (37 686 milliards GNF)⁴⁶. Le nombre et le montant des projets phares sont excessifs. Les

Afrique du Sud.

http://www.kzneducation.gov.za/Portals/0/Infrastructure_Planning_and_Delivery/Maintenance/NATIONAL%20MAINTENANCE%20POLICY%2011%20January%202010%20Edited%2020100830.pdf

Santé_OMS (traite de l'organisation). http://www.who.int/management/organize_maintenance_healthcare.pdf

OMS (un bref questionnaire style PIMA pour la maintenance)

www.who.int/management/facility/hospital/Hosp_Standards_Maintenance.pdf?ua=1

⁴⁵ PNDES volume 2, page 15 et tableau 8.

⁴⁶ PNDES volume 1, page 136 tableau 16.

(continued...)

projets phares comprennent des projets dont les études ne sont pas achevées ou dont la rentabilité économique et sociale n'a pas été examinée soigneusement. Les capacités sont actuellement insuffisantes pour établir sur la base d'études de faisabilité un ensemble de « gros » projets à forte rentabilité économique et sociale. Ainsi, un rapport de la Banque mondiale identifie d'importantes difficultés dans les ministères, tant des bureaux de stratégie et de développement que des directions techniques des ministères pour suivre la préparation des études de faisabilité confiées à des consultants externes, et évaluer ces études⁴⁷.

Tableau 9. Les projets du PNDES par catégorie

Catégorie	Nombre	Coût total indicatif	
		Milliards GNF	Millions USD
Projets actifs	267	193 430	21 738
Projets phares	172	245 007	27 529
Projets de réserve	236	110 512	12 417

Source PNDES Volume 2-MPCI. Septembre 2017.

Encadré 3. La sélection des projets dans le plan national d'investissement du PNDES

Les critères de sélection des projets (ou programmes)

- **Alignement sur le PNDES.** De façon pratique, l'alignement consiste à apprécier si le projet est conforme au contenu narratif soit du domaine ou du pilier auquel il est rattaché, soit des orientations stratégiques du PNDES.
- **Pertinence.** Les éléments de référence pour l'application de ce critère sont : (i) l'effet multiplicateur supposé ou avéré (sur la base d'études de faisabilité) du projet en termes de chaîne de valeurs intra sectorielles ou d'effets d'entraînement multisectoriel ; (ii) la capacité supposée ou avérée (sur la base d'études de faisabilité) du projet à générer une forte valeur ajoutée en termes de revenus pour l'Etat, de devises, de création d'emplois et/ou de redistribution de revenus ; (iii) la contribution du projet aux résultats stratégiques du PNDES.
- **Maturité.** Ces critères comprennent : (i) le niveau de préparation des études de faisabilité et/ou techniques ; (ii) la disponibilité de dossiers ou de documents contractuels ; (iii) le statut du financement ; (iv) l'état d'avancement du projet (ou programme).

Catégorisation d'un projet du PNI.

- **Un projet phare** respecte les critères suivants : (i) il est pertinent du point de vue du PNDES ; (ii) il est hyper prioritaire ; (iii) son financement est, ou à rechercher, ou partiellement acquis ou en négociation.
- **Un projet actif** respecte les critères suivants : (i) il est pertinent du point de vue du PNDES ; (ii) il est prioritaire ; (iii) il est en cours d'exécution, achevé, ou en cours d'achèvement ; (iv) son financement est acquis ou partiellement acquis.
- **Un projet de réserve** est un projet qui n'est ni un projet phare ni un projet actif. De plus un projet de réserve se caractérise par un degré de maturité très faible.

Source : Encadré 1 « critères de programmation » PNDES Volume 2. MPCI. Septembre 2017.

65. Les procédures de sélection et priorisation des projets sont essentielles pour garantir une mise en œuvre efficace et efficiente du programme d'investissement. Les critères d'alignement des projets aux stratégies sont essentiels mais insuffisant pour prioriser, sélectionner et budgétiser les projets. Au moins pour les projets d'une taille significative, les

⁴⁷ Republic of Guinea. Towards a more efficient appraisal system of public investment projects for greater impact in Guinea. Mars 2017. Banque mondiale.

résultats des études économiques (coût-avantage ou coût efficacité, selon les secteurs) doivent être exploités pour comparer les projets. Pour chaque projet d'une taille significative, les solutions alternatives doivent être évaluées, afin de sélectionner celle présentant le plus d'avantages socio-économiques. Les charges récurrentes après achèvement du projet doivent être évaluées et comparées aux dépenses de fonctionnement du ministère concerné. Les dispositions de gestion du projet après son achèvement, les modalités de recouvrement des coûts et le réalisme des prévisions de ces recouvrements doivent faire l'objet d'analyse. Un guide doit définir la démarche à adopter pour prioriser et sélectionner les projets afin de disposer d'un réservoir de projets budgétisables. Des guides de sélection et priorisation sectoriels devraient progressivement compléter ce guide général.

Recommandations :

Problème. La plupart des projets d'investissements prioritaires budgétisés sur financement internes n'ont pas fait l'objet d'étude de faisabilité, économique et financière, affectant l'exécution du PIP en termes de coûts et délais, et l'impact attendu.

Recommandation 5. Mettre en place un processus d'expertise et de validation des études, renforcer les critères de sélection

- Elaborer et adopter un manuel de préparation, d'évaluation et de sélection des projets d'investissements prioritaires, clarifiant (i) la méthode et standards de pré-identification, des éléments d'évaluation de la faisabilité, de calcul des coûts, d'analyse économique et financière et des risques ; (ii) clarifiant le processus administratif du cycle de préparation, priorisation et sélection du PIP ; (iii) les critères de sélection des projets et les méthodes d'examen des charges récurrentes
- Optimiser l'arrangement institutionnel entre les différents services soutenant l'évaluation (DNIP, BCEP, BTAP, BSD) pour assurer la collaboration et l'efficacité de l'action de chacun
- Sécuriser le financement pour l'évaluation des projets (pour le fonctionnement des services en charge de l'évaluation (notamment BSD, DNIP, BCEP) et pour les études de faisabilité, techniques, économiques et financière)
- Emettre une directive (i) créant une banque de projets matures et précisant le processus de maturation et l'accès aux financements pour les études de faisabilité, (ii) conditionnant la présentation de tout projet à la conférence de préparation du PIP à la production d'études de faisabilité techniques, économique et financières, et une vérification préalable de la maturité des gros projets par une expertise indépendante du maître d'ouvrage, (ii) rendant obligatoire la priorisation des projets d'investissement par secteurs pour l'inscription du projet dans le PIP et le budget.

Problème. Le financement des grands projets en cours peut être affecté par l'introduction de projets nouveaux, et les charges récurrentes de projets et l'entretien de l'existant sont insuffisamment prises en compte.

Recommandation 6. Renforcer la budgétisation de l'investissement et le financement des activités d'entretien et de maintenance :

- Appliquer les autorisations d'engagement pluriannuelles pour l'investissement et les reports de crédits (2020).
- Tenir des conférences budgétaires uniques pour les budgets de fonctionnement et d'investissement à compter du projet de loi de finances 2020.
- Préparer des guides pour l'estimation et la budgétisation des dépenses d'entretien et de maintenance, et l'estimation des charges récurrentes futures des projets d'investissement (2019-2020).
- Introduire une ligne spécifique pour les prévisions de dépenses d'entretien et de maintenance dans les CDMT (2019).

D. Apport d'actifs publics productifs et durables

66. L'exécution des projets d'investissement public doit délivrer des actifs publics productifs et durables. Une exécution économiquement rentable, et dans les délais impartis, des projets d'investissements publics nécessite un financement global, une gestion efficace ainsi qu'un suivi exhaustif et transparent. Ce troisième pilier de l'évaluation PIMA vise à déterminer si les autorités guinéennes :

- **Ont un dispositif efficace de passation et de suivi des marchés publics**, évalué à travers la mise en œuvre : (i) de procédures ouvertes et concurrentielles ; (ii) d'un système de suivi adéquat des marchés et ; (iii) de procédures équitables s'appliquant dans des délais pertinents en matière d'examen des plaintes.
- **Procèdent à la mise à disposition à temps du financement des dépenses en capital**, appréciée à travers : (i) la capacité des ministères et institutions à planifier et engager à l'avance leurs dépenses d'investissement, sur la base de prévisions de trésorerie fiables ; (ii) le décaissement dans des délais pertinents des fonds destinés aux dépenses concernées et ; (iii) l'intégration des financements extérieurs dans le compte unique du Trésor (CUT).
- **Mènent une gestion et un suivi adéquat de l'exécution de l'ensemble du portefeuille d'investissements**, évalués à travers l'existence : (i) d'un dispositif de suivi physico-financier des grands projets durant leur exécution ; (ii) de mécanismes de transferts de crédits d'un projet à l'autre et ; (iii) d'examens, *a posteriori*, des projets arrivés au bout de la phase d'exécution.
- **Effectuent la gestion et le contrôle des projets d'investissement durant leur exécution**, appréciés à travers : (i) l'existence d'un système efficace de gestion des projets ; (ii) l'édiction et l'application de règles, procédures et directives en matière d'ajustements de projets et ; (iii) la réalisation d'audits externes *ex post*.

- **Assurent un suivi des actifs publics, en comptabilisant et en enregistrant correctement leur valeur dans les états financiers**, mesuré à travers (i) la mise à jour régulière des registres d'actifs, sur la base de l'analyse du stock, de leur valeur et de leur état ; (ii) l'enregistrement dans les comptes financiers de l'Etat de la valeur de ces actifs non financiers et ; (iii) l'inscription au compte de résultat de l'Etat de l'amortissement des immobilisations concernées.

67. Sur les cinq institutions du pilier relatif à l'apport d'actifs publics productifs et durables, la plupart obtiennent une note faible s'agissant de l'évaluation de leur force institutionnelle ainsi que de leur effectivité. Cette faible performance met en exergue les difficultés que rencontrent les autorités guinéennes dans la mise en œuvre d'un cadre institutionnel qui reste par ailleurs à approfondir.

11. Marchés publics (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : moyenne ; priorité des réformes : moyenne)

68. Le cadre normatif (Code des marchés publics et ses décrets d'application) promeut des procédures ouvertes et transparentes, et un suivi rigoureux des marchés publics, mais les PPP sont traités par un cadre spécifique non finalisé.

- Le code des marchés publics⁴⁸ définit le cadre institutionnel mis en place pour les fonctions de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics et des délégations de services publics, son champ d'application ainsi que le principe de transparence des procédures⁴⁹. Selon les dispositions dans le code⁵⁰, les marchés publics et délégations de service public sont attribués après mise en concurrence des candidats potentiels et utilisation de procédures transparente. L'appel d'offres ouvert est donc le mode de passation des marchés par défaut. Le décret⁵¹ précise que les marchés peuvent exceptionnellement être attribués selon la procédure de gré à gré ou par entente directe.
- En matière de PPP, le décret d'application de la loi PPP, qui n'a pas encore été adopté, promeut la compétition car la procédure d'appel d'offres est la règle. Le recours à la procédure de gré-à-gré n'est possible que dans des conditions exceptionnelles.
- Une autorité indépendante en charge de la régulation du système de passation des marchés public (ARMP) existe et a pour vocation, entre autres, d'administrer le mécanisme de règlement des litiges. Le code⁵² précise le délai maximum pour le règlement des litiges, ainsi

⁴⁸ 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, article 5.

⁴⁹ Cf. Note 46, article 3 (le code s'applique à l'Etat, PPP, EPA, SP, EPIC, collectivités territoriales).

⁵⁰ Cf. Note 46, article 11 & 12.

⁵¹ Décret D/2012/128/PRG/SGG du 3 décembre 2012 portant code des marchés publics et délégations de services publics, article 18.

⁵² 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, article 18 (délai maximum de 7 jours).

que les modalités de leur publication. L'ARMP dispose d'un comité de règlement des différends et des sanctions qui doit rendre des décisions dans le délai spécifié de 7 jours par la réglementation. Ces décisions ont force exécutoire pour toutes les parties et doivent être publiées.

- La Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) est la structure chargée de la mise en œuvre des procédures de passation des marchés et des délégations de services publics. Elle a également pour vocation de régler les marchés publics et de produire des statistiques y afférentes. Elle dispose d'une base de données qui inclut notamment des informations sur les acquisitions, la valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels les marchés sont attribués.
- L'ACGPMP, placée sous l'autorité directe du Président de la République, est chargée du contrôle des procédures de passation et de l'exécution des projets, marchés publics et des délégations de services publics. L'ACGPMP et la DNMP ont pour mission de veiller au respect des règles et au principe de compétition.

69. En pratique, les principes de compétition et transparence sont observés dans une certaine mesure.

- Comme le montre le Tableau 10 ci-dessous, sur les trois dernières années (de 2016 à 2018) les appels d'offre représentent 80% des marchés passés pour les cinq ministères les plus dépensiers de l'Etat (MTP, MSHT, MA, MATD et MEH), mais seulement 36% du volume total des marchés publics, ce qui implique un dépassement des dix (10%) prescrits des marchés passés en entente directe. Il est important de noter que ces statistiques incluent les contrats PPP signés et matriculés à la DNMP qui sont pour la plupart passés en entente directe et pour des montants significatifs.
- En outre, l'accès du public à l'information s'effectue principalement à travers la publication des avis d'appel d'offres et les attributions de marchés dans les journaux et sur les sites internet du ministère de l'économie et des finances, de l'ARMP et certains sites des autorités contractantes. Cependant, les informations disponibles au public ne sont pas exhaustives, par exemple, en 2017, les plans de passations des marchés des autorités contractantes n'ont pas été systématiquement produits dans les délais, ni mis à la disposition du public de manière exhaustive. En outre, quelques plans de passation des marchés sont également publiés sur le site du ministère de l'économie et des finances. De plus, en dépit du respect des délais prescrits dans la loi⁵³ pour rendre les décisions, les informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation des marchés ne sont pas intégralement publiées sur le site de l'ARMP. Faute de données communiquées, la mission n'a pas été en mesure d'analyser les durées en matière de passation des marchés.

⁵³ Loi 2012/020 précitée, article 18.

Tableau 10. Récapitulatif des marchés approuvés et immatriculés à la DNMP pour les 5 ministères dépensiers (2016, 2017, 1Q 2018)

Mode de passation des marchés	Nombre	%	Montant (GNF milliard)	%
Appel d'offre	234	80%	14863,2	36%
Gré à gré (entente directe)	29	10%	25501,1	62%
Dont contrats PPP	7	...	15150,15	...
Consultation Restreinte	30	10%	770,2	2%
Total	293	100%	41,134,5	100%

Source : DNMP.

Note : Dont 1 contrat PPP en 2016 (225 milliards GNF) et 6 contrats PPP en 2017 (14,925 milliards GNF).

70. Il est important d'assurer la prise en compte des PPPs dans le cadre normatif et de promouvoir l'accès du public à l'information, afin de renforcer les principes de compétition, d'efficacité, de transparence, et notamment d'ouvrir à la concurrence les offres spontanées. Afin de promouvoir la compétition et l'efficacité des investissements entrepris au travers des PPP, il est important non seulement d'assurer la prise en compte des PPPs dans le cadre normatif de passation des marchés, mais également d'assurer un certain degré de compétition et de transparence. Il est également important de renforcer la planification des marchés publics et l'accès du public à l'information.

12. Disponibilité du financement (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : faible ; priorité des réformes : élevée)

71. Les outils de programmation et de gestion sont insuffisamment corrélés, aucun délai n'est fixé pour le paiement effectif des dépenses à la BCRG, mais le CUT doit intégrer les fonds des bailleurs. Le cadre institutionnel⁵⁴ est insuffisant pour permettre aux intervenants de planifier et d'engager à l'avance des dépenses d'investissement, sur la base de prévisions de flux de trésorerie. Le texte d'application de la LORF⁵⁵ établit un principe de corrélation entre les plans annuels d'engagement, de passation des marchés⁵⁶ et de trésorerie⁵⁷, mais le dispositif n'est pas suffisamment précisé. Les autorités disposent d'un manuel sur le plan d'engagement et d'une version projet sur le plan de trésorerie, mais il n'existe pas de manuel pour le plan de

⁵⁴ Cf. page 45 sur le plan d'engagement et article 49 sur le plan de trésorerie de la loi 2012 / 012 / CNT du 6 août 2012 portant loi organique relative aux lois de finances (LORF).

⁵⁵ Cf. l'article 19 sur le plan d'engagement, le plan de passation des marchés et le plan de trésorerie et l'article 44 sur le plan de trésorerie du décret 2013 / 015 / PRG / SGG du 15 janvier 2013 portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique (RGGBCP).

⁵⁶ Cf. l'article 9 de la loi 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 et les articles 8, 12 et 16 du décret 2012 / 128 / PRG / SGG du 3 décembre 2012 portant code des marchés publics et délégations de services publics.

⁵⁷ Cf. l'arrêté 0932 / PM / SGG / 2010 du 13 avril 2010 portant création, attributions et composition du comité de trésorerie et l'arrêté 2017 / 060 / MEF / SGG du 19 janvier 2017 portant création, attributions et composition de la cellule technique d'appui au comité de trésorerie.

(continued...)

passation des marchés. Un comité d'engagement⁵⁸ se réunit périodiquement pour procéder à l'actualisation trimestrielle du plan d'engagement. Le cadre normatif détermine par ailleurs différents délais intermédiaires pour les étapes de la chaîne de la dépense⁵⁹, mais ne mentionne pas de délais de référence pour le paiement effectif par la BCRG. Des rapports de mesure de ces délais sont régulièrement réalisés. Enfin, la LORF⁶⁰ et le RGGBCP⁶¹ mentionnent comme principe que les financements extérieurs des bailleurs de fonds soient pleinement intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'Etat.

72. Les plafonds d'engagement ne sont pas communiqués à temps, les crédits budgétaires sont soumis à des restrictions de trésorerie et la plupart des financements extérieurs sont en dehors de la BCRG. Dans les faits, bien que les prévisions de flux de trésorerie soient établies⁶² et mises à jour très régulièrement, les ministères et institutions ne sont pas informés à temps des plafonds d'engagements qui sont déterminés. Les intervenants connaissent, par arrêtés du comité d'engagement, les plafonds des grandes masses des dépenses à engager trimestriellement au début du trimestre de référence. Bien que chaque ministère et institution dispose de son plan annuel de passation des marchés publics, celui-ci peut être élaboré tardivement et est insuffisamment pris en compte dans la ventilation des plafonds d'engagement par projet. Les méthodes de préparation des plafonds d'engagement trimestriels communiqués aux ministères ne tiennent pas compte des contraintes liées aux projets d'investissement dont l'exécution est soumise aux contraintes climatiques saisonnières. En outre, les crédits budgétaires destinés au financement des dépenses au titre de projets sont souvent soumis à des restrictions de trésorerie⁶³, ce qui nuit à la bonne exécution des projets. A cet égard, une liste, non exhaustive, de quelques projets interrompus pour faute de financements a été communiquée à la mission. Enfin, les financements extérieurs sont en grande partie conservés dans des comptes auprès de banques commerciales, hors de la BCRG⁶⁴ et le CUT n'est pas encore mis en œuvre.

73. Une meilleure coordination entre les acteurs et les outils est indispensable afin de mettre à disposition à temps le financement des investissements. Tout retard dans les paiements des dépenses des grands projets d'investissements affecte leur exécution. La situation

⁵⁸ Cf. l'arrêté 2017 / 1384 / MB / CAB / SGG du 13 avril 2017 portant création, attributions, composition et fonctionnement du comité d'engagement.

⁵⁹ Cf. l'instruction conjointe n°0003 / MB / MEF / 2017 du 12 avril 2017 fixant les délais dans la chaîne d'exécution de la dépense publique et organisant la production des états de suivi budgétaire.

⁶⁰ Cf. les articles 43, 71 et 73 de la LORF précitée.

⁶¹ Cf. les articles 10, 35 et 40 du RGGBCP précité.

⁶² A cet égard, le plan prévisionnel annuel de trésorerie est annexé au projet de loi de finances annuelle et, depuis 2018, un plan d'engagement annuel trimestrialisé est réalisé.

⁶³ Les instances de paiement sur le titre V concernant l'exercice 2018 s'élèvent à 52 781 330 316 GNF à la date du 9 mai 2018.

⁶⁴ Le recensement effectué récemment par l'agence comptable centrale des dépôts de la DNTCP fait état de 73 comptes projets ouverts dans les livres de la BCRG, pour un total de 79 859 560 900 GNF, et de 74 comptes projets ouverts dans des banques commerciales, dont 69 pour la zone de Conakry, et 5 pour les différentes provinces.

actuelle met en exergue la faible capacité des ministères et institutions à planifier et engager à l'avance leurs dépenses d'investissement, sur la base de prévisions de trésorerie fiables. L'insuffisante corrélation entre les différents outils, et en particulier le plan de passation des marchés et le plan d'engagement des ministères sectoriels et des institutions justifie le caractère prioritaire de la recommandation formulée *infra*, afin d'améliorer le financement des investissements. Au-delà, l'amélioration du décaissement, dans des délais pertinents, des fonds destinés au financement des dépenses d'investissement constitue une priorité élevée dans les réformes. À cela s'ajoute la nécessité d'envisager l'introduction des instruments plus appropriés de financement à moyen terme des investissements, à l'instar des obligations du trésor. La mise en place, prioritaire, du CUT conditionne l'optimisation de la gestion de la trésorerie et l'intégration progressive des financements extérieurs des projets d'investissement dans ce CUT constitue une priorité faible dans les réformes.

13. Gestion et suivi du portefeuille (force institutionnelle : faible ; effectivité : moyenne ; priorité des réformes : élevée)

74. Hors procédures des bailleurs, la réglementation guinéenne est insuffisante pour un suivi efficace et un examen *ex post* des projets, mais permet toutefois des transferts de crédits d'un projet à l'autre. Seules les procédures des bailleurs incluent systématiquement un dispositif de suivi des projets sur financements extérieurs. Le cadre normatif national⁶⁵ ne mentionne, dans le PNDES ainsi que dans les attributions de la DNIP et des BSD, que des principes généraux s'agissant de ce suivi⁶⁶. Pour autant, il n'existe pas de manuel opérationnel de suivi des grands projets au cours de la phase d'exécution. Le développement de la plateforme informatique, prévue au sein de la DNIP, a vocation à renforcer le suivi physico-financier des projets. De plus, le cadre normatif⁶⁷ offre la possibilité de transferts de fonds d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution, mais il n'existe pas de procédures transparentes formalisées permettant d'apprécier et de justifier ces transferts. Enfin, au-delà des procédures des bailleurs, le cadre normatif national ne mentionne également dans le PNDES ainsi que dans les attributions de l'ACGPMP, de quelques BSD ministériels et de la DNIP⁶⁸, que des principes généraux sur le dispositif d'examen *ex post* des projets arrivés au bout de la phase de construction. Il n'existe pas de manuel opérationnel permettant d'assurer cette évaluation *ex post* des projets.

⁶⁵ Cf. le cadre de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, page 141 et suivantes du PNDES, l'article 1 de l'arrêté 2017 / 998 / MPC / CAB portant attributions et organisation de la DNIP ainsi que l'article 2 du décret 044 / PRG / SGG du 27 mars 2015 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des BSD.

⁶⁶ Ces principes généraux sont par ailleurs intégrés dans les lettres d'orientation adressée par la Primature aux différents ministères sectoriels.

⁶⁷ Cf. les articles 22, 30 à 33 de la LORF précitée, l'article 105 pour les EPA du RGGBCP précité ainsi que les articles 18 à 20 du décret 2014 / 222 / PRG / SGG du 31 octobre 2014 portant cadre de gouvernance des finances publiques.

⁶⁸ Cf. l'article 1 de l'arrêté 2017 / 998 / MPC / CAB portant attributions et organisation de la DNIP précité.

(continued...)

75. La plupart des grands projets font l'objet d'un suivi physico-financier, non centralisé, ne sont pas fréquemment examinés *ex post*, et des transferts de crédits sont opérés entre les projets. En pratique, pour la plupart des grands projets, les coûts annuels ainsi que les progrès matériels font l'objet d'un suivi au cours de la phase d'exécution. S'agissant du BND⁶⁹, le suivi financier est effectif, mais le suivi physique, éclaté entre les gestionnaires de projets, les BSD et l'ACGPMP, demeure perfectible et insuffisamment appuyés d'outils détaillés. De plus, la DNIP ne dispose pas des moyens nécessaires pour s'assurer, sur le terrain, du suivi physique des projets. Il existe une remontée des informations des ministères et institutions sur le suivi physico-financier au niveau de la Primature, sur la base des informations détenues par les BSD, mais l'information n'est pas consolidée à la DNIP, en charge de consolider ces informations pour suivre la mise en œuvre du PNDES. Par ailleurs, des transferts de fonds d'un projet d'investissement à l'autre durant sont réalisés par les ministères durant la phase d'exécution⁷⁰, mais sans recours à un processus de suivi systématique⁷¹ et à des procédures transparentes⁷². Enfin, l'examen *ex post* des grands projets du BND n'est ni systématiquement requis, ni fréquemment réalisé⁷³.

76. Le renforcement du suivi de l'ensemble du portefeuille d'investissements, ainsi que l'examen *ex post*, sont de nature à renforcer l'efficacité de l'investissement public. L'analyse de la situation actuelle met en lumière les insuffisances portant à la fois sur la longueur des délais dans l'exécution des projets en cours, pouvant générer des surcoûts, la fiabilité du suivi physique des projets, ainsi que la capacité à contrôler et à consolider l'information au niveau central. Ces insuffisances justifient le caractère prioritaire de la recommandation formulée *infra*, afin d'améliorer la gestion et le suivi de l'ensemble du portefeuille d'investissements. Le renforcement des mécanismes de suivi et de la transparence en matière de transferts de crédits, durant la phase d'exécution des projets d'investissement, constitue par ailleurs une priorité moyenne dans les réformes.

14. Gestion de l'exécution des projets (force institutionnelle : moyenne ; effectivité : faible ; priorité des réformes : moyenne)

77. Hors procédures des bailleurs et les avenants aux marchés, la réglementation nationale ne permet pas d'assurer efficacement la gestion, l'ajustement ainsi que l'audit externe *ex post* des projets. Au-delà des procédures des bailleurs, qui incluent

⁶⁹ Les projets sur financements extérieurs font l'objet d'un suivi physico-financier, conformément aux procédures des bailleurs.

⁷⁰ La mission n'a pas été en mesure de chiffrer le volume total de ces transferts de crédits entre projets du titre V.

⁷¹ Le suivi est notamment rendu complexe par le nombre d'acteurs concernés, dont le contrôle financier, la DNIP, la DNB et la DNSI.

⁷² A cet égard, la DNIP n'est pas systématiquement informée de ces demandes de transferts, sur lesquelles elle est censée donner son avis.

⁷³ La mission n'a pas été en mesure d'apprécier si l'ACGPMP réalise des examens *a posteriori*, ainsi que d'analyser les rapports d'achèvement et d'examen *ex post* des projets sur financements extérieurs, qui sont rarement publiés par les bailleurs.

(continued...)

systématiquement un dispositif efficace de gestion des projets d'investissement, le cadre normatif national ne mentionne aucun élément, et il n'existe pas, par ailleurs, de manuel de gestion des projets. En outre, au-delà des traditionnelles règles existantes, en général, en matière d'avenants⁷⁴ dans les marchés publics, le cadre normatif national ne mentionne aucune règle, procédure et directive concernant les ajustements des projets. Enfin, le cadre normatif⁷⁵ donne mandat à la Cour des comptes pour procéder aux audits *ex post* des projets d'investissement. De plus, l'article 24 de la loi organique pose également le principe de la publication, dans le rapport public annuel, des principales observations, recommandations et conclusions de la Cour. Avec l'appui d'Expertise France, des manuels d'audit ont également été réalisés mais l'auditeur externe ne dispose pas de manuel d'audit *ex post* des projets d'investissement.

78. La gestion de l'exécution des projets est hétérogène, les ajustements réalisés ne sont pas standardisés et l'audit externe *a posteriori* des grands projets d'investissement n'est pas effectif. Dans les faits, les ministères rencontrés désignent systématiquement les cadres supérieurs responsables des grands projets d'investissement, mais des plans d'exécution détaillés ne sont pas toujours établis, avant l'approbation du budget. Les gestionnaires ont majoritairement recours aux fiches projets pour suivre les projets. De surcroît, les ministères rencontrés peuvent parfois procéder à des ajustements dans les projets, mais ceux-ci ne sont pas standardisés et n'incluent pas un réexamen fondamental ainsi qu'une réévaluation des raisons les justifiant, de leurs coûts et des résultats attendus. Enfin, aucun grand projet d'investissement n'a fait l'objet d'un audit externe *ex post*. La Cour des comptes a intégré dans sa programmation à venir l'audit de projets d'investissement en cours, mais ceux-ci ne font pas partie des grands projets d'investissement.

79. L'homogénéisation de la gestion de l'exécution, ainsi que la mise en œuvre d'un audit externe *ex post*, participent au nécessaire renforcement de la gouvernance des investissements. Eu égard aux outils existants, qui bien qu'insuffisamment détaillés, permettent toutefois d'assurer une gestion des projets, le renforcement de l'efficacité du dispositif de gestion des projets constitue une priorité moyenne dans les réformes. Les difficultés constatées dans la capitalisation des retours d'expériences sur la gestion de l'exécution ne permettent pas de maîtriser les surcoûts. C'est pourquoi la formalisation de règles, procédures et directives concernant les ajustements de projets, distinctes de celles générales qui s'appliquent pour les avenants aux marchés publics, constitue également une priorité moyenne dans les réformes. Enfin, la réalisation d'audit externe *ex post* des grands projets d'infrastructures constitue

⁷⁴ Cf. article 100 du décret 2012 / 128 / PRG / SGG du 3 décembre 2012 portant code des marchés publics et délégations de services publics précité.

⁷⁵ Cf. l'article 116 du décret 068 / PRG / CNDD / SGPRG /2010 promulguant la Constitution adoptée par le Conseil National de Transition le 19 avril 2010, l'article 76 de la LORF précitée, ainsi que l'article 4 de la 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.

(continued...)

également une priorité moyenne dans les réformes, compte tenu du nécessaire renforcement des capacités devant intervenir en préalable.

15. Suivi des actifs publics (force institutionnelle : faible ; effectivité : faible ; priorité des réformes : élevée)

80. La mise en œuvre progressive de la comptabilité patrimoniale nécessite un cadre normatif davantage détaillé et opérationnel qui n'est pas finalisé. Le cadre normatif général⁷⁶ intègre la comptabilité matières dans toutes ses dimensions, toutefois, les textes concernent également la DGPBP⁷⁷, en charge des biens immeubles, et la Direction nationale de la comptabilité matières et du matériel (DNCMM)⁷⁸, responsable des biens meubles. Seule la DNCMM dispose d'un véritable manuel de procédures et d'un système d'information, mais les aspects relatifs à la méthodologie de recensement des actifs restent à développer, avec un appui prévu de l'Union européenne. En outre, le cadre institutionnel⁷⁹ fixe le principe général de l'enregistrement de la valeur des actifs non financiers dans les comptes financiers de l'Etat, à travers l'établissement périodique des inventaires et comptes d'emploi des actifs, biens et stocks, mais les modalités pratiques de valorisation et d'inscription dans les comptes financiers restent à définir dans des fiches techniques, suivant la mise en œuvre opérationnelle à venir de la comptabilité patrimoniale. A cet égard, les aspects relatifs à la valorisation restent à développer, également avec l'appui prévu de l'Union européenne. Enfin, le cadre normatif⁸⁰ fixe également le principe général de l'enregistrement des amortissements des immobilisations dans le compte de résultat de l'Etat, mais les modalités pratiques restent aussi à définir dans des fiches techniques, suivant la mise en œuvre opérationnelle à venir de la comptabilité patrimoniale.

81. Les registres d'actifs ne sont pas exhaustifs et actualisés, les états financiers ne font apparaître ni la valeur des actifs non financiers, ni l'amortissement des immobilisations.

Dans les faits, la fonction de comptable matières est éclatée entre la DGPBP, la DNCMM et les ministères sectoriels, ce qui nuit à la qualité, l'exhaustivité et la fiabilité des informations. Un inventaire du patrimoine bâti a été réalisé par la DGPBP en 2007, concernant 27 000 biens immeubles, et est en cours d'actualisation. Au sein des ministères sectoriels rencontrés, les registres d'actifs ne sont ni exhaustifs ni régulièrement mis à jour, et n'intègrent pas systématiquement une valorisation des actifs. Par exemple, le registre des véhicules est limité par

⁷⁶ Cf. l'article 65 du RGGBCP précité.

⁷⁷ Cf. les articles 2, 5, 10 et 14 du décret 261 / PRG / SGG / 88 du 9 novembre 1988 fixant les attributions et l'organisation du service de gestion du patrimoine bâti public et le décret 2011 / 070 / PRG / SGG du 8 mars 2011 portant création de la commission nationale d'assainissement du fichier de recensement du patrimoine immobilier de l'Etat.

⁷⁸ Cf. l'article 2 du décret 2013 / 012 / PRG / SGG portant création de la DNCMM et l'article 1 de l'arrêté 2013 / 2235 du 24 mai 2013 portant attributions et organisation de DNCMM.

⁷⁹ Cf. les articles 45 et 49 du RGGBCP précité, les articles 3, 17, 22, 30, 40 à 48 de l'arrêté 2015 / 965 / MEF / SGG du 2 avril 2015 portant plan comptable de l'Etat, et les normes 1 et 3 de l'arrêté 2015 / 966 / MEF / SGG du 2 avril 2015 portant normes comptables de l'Etat.

⁸⁰ Cf. l'article 134 du RGGBCP précité, les articles 3, 31, 35 à 39 de l'arrêté portant plan comptable de l'Etat précité, et les normes 1 et 3 de l'arrêté portant normes comptables de l'Etat précité.

le non enregistrement systématique des cessions de véhicules. Le suivi des infrastructures est suivi au niveau sectoriel, mais ce suivi n'est pas centralisé. Il n'existe pas de registre des gisements dont regorge la Guinée. En outre, les comptes financiers de l'Etat ne font pas apparaître la valeur des actifs non financiers et l'amortissement des immobilisations n'est pas porté au compte de résultat de l'Etat.

82. La mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale vise notamment à améliorer la qualité et la fiabilité des informations sur les actifs issus des investissements. A ce stade, les autorités guinéennes ne sont pas en mesure d'assurer le suivi et la bonne gestion du patrimoine de l'Etat. La mise en œuvre progressive de la comptabilité patrimoniale est prévue par la LORF pour 2019. En outre, l'actualisation du registre des actifs immobiliers de l'Etat est en cours⁸¹. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le suivi des actifs publics constitue une priorité élevée dans les réformes, justifiant le caractère prioritaire de la recommandation formulée *infra*. De fait, la déclinaison opérationnelle des principes énoncés dans le cadre institutionnel en place est un préalable afin d'améliorer la qualité et la fiabilité des informations sur les actifs issus des investissements.

Recommandations :

Problème. Les acteurs en charge de la mise en œuvre des investissements publics, et les outils de programmation et de gestion utilisés sont insuffisamment corrélés entre eux, ce qui perturbe la mise à disposition, dans des délais pertinents, du financement des dépenses d'investissement. Les retards constatés dans les paiements des dépenses des grands projets d'investissements affectent leur exécution.

Recommandation 7. Améliorer la disponibilité du financement des investissements, à travers une meilleure corrélation des outils de programmation et de gestion et une rationalisation des délais de paiements effectifs par la BCRG - (Ministères et institutions, DNB et DNTCP – 2019 à 2021).

- En intégrant, dans les plans de passation des marchés sectoriels, des informations complémentaires sur l'exécution prévisionnelle des marchés (Ministères et institutions – 2019) ;
- En produisant, plus en amont dans le calendrier budgétaire, les plans sectoriels de passation des marchés (Ministères et institutions – 2019 à 2021) ;
- En corrélant davantage les plans de passation des marchés, d'engagement et de trésorerie, pour prendre davantage en compte les spécificités des dépenses d'investissement (Ministères et institutions, DNB et DNTCP – 2019 à 2021) ;
- En rationalisant la procédure et le suivi des délais de paiement effectifs des dépenses d'investissement par la BCRG (DNTCP, DNB 2019).

Problème. La bonne gestion et le suivi du portefeuille d'investissements publics est perturbée par la longueur des délais constatée dans l'exécution des projets, pouvant générer des surcoûts,

⁸¹ L'actualisation a notamment vocation à inclure les actifs produits à la suite des fêtes tournantes.

le manque de fiabilité du suivi physique des projets, ainsi que la faible capacité à contrôler et à consolider l'information au niveau central.

Recommandation 8. Opérationnaliser le dispositif de suivi, de gestion et d'examen ex post des projets d'investissements (ACGPMP, DNIP, DNB, DNTCP, ministères et bailleurs – 2019 à 2021).

- En faisant immédiatement le point sur tous les projets en cours depuis au moins 10 ans avant d'en poursuivre le financement dans la loi de finances pour 2020 (DNIP, DNB, DNTCP, ACGPMP, ministères et bailleurs – 2019).
- En préparant un rapport semestriel / annuel consolidé sur le suivi physico-financier de la mise en œuvre des grands projets (DNIP, ACGPMP, DNB, DNTCP, ministères et bailleurs – 2020) ;
- En produisant et en publiant les rapports d'achèvement pour les projets concernés (ACGPMP, ministères et bailleurs – 2019 à 2021) ;
- En clarifiant les rôles des acteurs en matière de transferts de crédits et en se dotant d'un processus de suivi systématique et de procédures transparentes (DNB, DNIP – 2019) ;
- En réalisant, sur la base d'une programmation basée sur les enjeux financiers et les risques, l'audit externe ex-post de grands projets d'investissement, centré sur leurs coûts, les éléments livrables et leurs produits, et en publiant les rapports (ACGPMP, ministères et bailleurs – 2019 à 2021).

Problème. Les autorités guinéennes ne sont pas en mesure d'assurer un suivi exhaustif et fiable des actifs publics, ce qui impacte négativement la bonne gestion du patrimoine de l'Etat ainsi que la prise de décisions pertinentes en matière d'investissements publics.

Recommandation 9. Renforcer le suivi des actifs publics (DGPBP, DNCMM, ministères et institutions et DNTCP – 2019 à 2021) :

- En poursuivant les travaux d'actualisation en cours du registre des biens immobiliers de l'Etat (DGPBP, ministères et institutions – 2019) ;
- En opérationnalisant, dans des fiches techniques, le recueil des normes comptables de l'Etat afin de préparer la valorisation des actifs, leur inscription dans les états financiers, ainsi que l'enregistrement comptable des immobilisations (DNTCP – 2019 et 2020) ;
- En mutualisant l'information disponible entre les différents intervenants concernés par les actifs immobiliers et mobiliers (DGPBP, DNCMM, ministères et institutions et DNTCP – 2019 à 2021).

E. Questions transversales

Soutien informatique

83. En Guinée, il n'existe ni des textes encadrant l'informatisation de la gestion des projets d'investissements publics, ni un système informatisé dédié. La Guinée ne dispose pas d'un schéma directeur d'un système d'information intégré pour la gestion des projets

investissements publics. Le PNDES⁸² mentionne juste un principe d'informatisation du système de gestion financière, sans pour autant en préciser les modalités. Un système informatisé dédié à la gestion des projets d'investissement présente une valeur ajoutée lorsqu'il couvre toutes les étapes du cycle de vie d'un projet, de la planification jusqu'à la comptabilisation des actifs.

84. Dans la pratique, les autorités utilisent, depuis 2001, une application Access pour la programmation des investissements, qui reprend le format de la fiche projet envoyée aux ministères. Ces derniers la remplissent soit sur format Excel (travaux publics), soit sur format papier (santé). Pour autant, ces fiches projets ne sont pas toutes consolidées par la DNIP dans une base de données exhaustive.

85. Plusieurs ministères ont différentes bases de données et applications qui sont une bonne base pour nourrir un potentiel système intégré de gestion des projets d'investissement. A titre d'illustration, le ministère du budget dispose d'un système informatisé pour la gestion des dépenses y compris les dépenses suivant les phases d'autorisation, d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement (la chaîne de la dépense). Le ministère des travaux publics dispose d'une base de données mise à jour régulièrement sur les infrastructures routières, permettant d'évaluer l'état des chaussées, leur localisation ainsi que l'estimation du coût de maintenance. Le ministère de la santé utilise le *District Health Information System 2*, qui inclut notamment les informations sur les infrastructures sanitaires, ainsi qu'un module potentiel sur la gestion des centres de santé. Le MATD a développé une base de données Access des collectivités locales, intégrant des données de base sur les infrastructures collectives. Au-delà, la DNMP dispose d'une base de données sur la passation des marchés et contrats, et prévoit pour 2018 le développement du cahier des charges du système intégré de gestion des passations de marchés publics (SIGMAP).

86. Enfin, la BAD soutient le MPCJ pour développer un système intégré de Gestion des Projets et des Résultats (SIGEPRE). Ce système d'information intègre des fonctionnalités concernant : (i) la gestion administrative ; (ii) la programmation du PIP, permettant notamment aux sectoriels de saisir les informations requises afin d'inscrire un projet pour analyse par la DNIP ; (iii) la gestion de la mise en œuvre des projets, afin de faire le lien avec l'exécution financière et ; (iv) le suivi-évaluation des projets. Cependant, le SIGEPRE n'a pas pour vocation d'intégrer la gestion budgétaire-comptable, déjà opérationnelle dans la chaîne de la dépense.

Cadre juridique

87. Le cadre réglementaire propre à la gestion des investissements publics n'existe pas et la fragmentation des structures intervenantes engendre des chevauchements de compétences. Les textes légaux et réglementaires encadrant la gestion des finances publiques s'appliquent à l'ensemble des dépenses, dont celles afférentes à l'investissement. La LORF et ses textes d'application introduisent des novations importantes, en ligne avec les bonnes pratiques

⁸² Cf. PNDES (2017), vol. 1, page 94, paragraphe 433.

internationales, visant à renforcer la transparence et l'efficacité dans la gestion des finances publiques, y compris la programmation, l'exécution et les contrôles des dépenses d'investissement. Le code des marchés publics et ses textes d'application édictent des règles pour assurer la transparence et l'efficacité de la mise en œuvre des projets. Le cadre normatif des PPP reste à préciser, sur la base des projets de textes existants. Il existe une réelle fragmentation des différentes structures en charge de l'investissement public, notamment la DNIP et le BTAP du MPCI et le BCEP de la Présidence de la République sont tous en charge des études et de la revue des projets, ce qui constitue des chevauchements de compétences.

88. Il n'existe pas encore de cadre législatif ou réglementaire propre aux investissements publics qui encadre toutes les phases de leur gestion. Un projet de texte concernant la gouvernance des projets existe, mais il reste fortement axé sur les marchés publics, les délégations de service public et les PPP, et, à ce titre, ne peut être réellement considéré comme applicable à la gouvernance globale de l'investissement public en Guinée.

89. Une gestion efficace de l'investissement public implique la formalisation, dans un cadre juridique et réglementaire, des dispositifs institutionnels, mandats, procédures, normes, et responsabilités des différents intervenants. Un cadre global permettrait de définir, et d'encadrer les conditions et modalités de gestion des investissements publics, depuis la définition et la planification des projets, jusqu'à leur suivi et leur comptabilisation dans le patrimoine public, en passant par les étapes d'évaluation *ex ante*, de sélection, de programmation, de budgétisation, de réalisation, de suivi physique et financier, ainsi que d'évaluation *a posteriori*. A cet égard, et compte tenu de l'actuelle fragmentation des structures en place, la formalisation de ce cadre de l'investissement public constitue une priorité élevée dans les réformes.

Capacités des effectifs

90. Les dispositions légales et réglementaires désignent clairement les structures de l'administration chargées de la planification et de gestion des investissements publics. Sauf exceptions ces structures disposent d'effectifs en nombre suffisant. Ces structures comprennent au sein du MPCI : la DNPP (effectifs 86 personnes) ; la DNIP (effectifs environ 225 personnes) ; et le BTAP (effectifs de sept personnes, qui doivent être portés à 27 personnes). Au sein des ministères, les BSD, ont des effectifs variables d'un ministère à l'autre, souvent d'une trentaine de cadres, mais quelquefois seulement d'une dizaine de cadres seulement. Différentes autres entités et unités comme les unités chargées des PPP, l'ACGPMP, et les PRMP interviennent dans leur champ de compétences dans la gestion des projets.

91. Les capacités en matière de planification, programmation et gestion des projets sont en général insuffisantes et les rôles respectifs dans la gestion des investissements ne

sont pas clairement définis et délimités. Ainsi, une étude conduite par le BTAP⁸³ souligne la faiblesse des capacités de la DNPP. Les profils des personnels des BSD sont quelquefois inadaptes. De manière générale, les BSD étant souvent de création récente, les cadres de ces BSD sont insuffisamment formés pour les tâches de planification, pilotage des études, évaluation et programmation qui sont au cœur de leurs activités. Au sein de la DNIP, créée par fusion de deux directions à cadres organiques similaires, il existe des doublons et du bicéphalisme avec deux chefs de division pour une division et deux chefs pour une section. Il existe des risques de chevauchement des compétences entre des directions du MPCl comme la DNIP et le BTAP. Le PNDES note que des arrangements spécifiques doivent être établis entre la DNIP et l'ACGPMP pour formaliser leur interaction⁸⁴.

92. Pour préparer les décisions en matière de programmation des investissements, il est essentiel que l'administration dispose des compétences techniques adéquates et que les rôles et responsabilités soient clairement définis. A cette fin un programme de formation devra être établi, en coordination avec la préparation des guides recommandés par ailleurs. Les formations doivent concerner les services centraux du MPCl et les BSD sur l'ensemble du cycle de gestion de l'investissement public de la planification au suivi-évaluation. Mais il convient aussi de fournir des formations spécialisées aux autres services et entités impliqués dans la gestion de l'investissement. En particulier, la conduite de tâches nouvelles comme l'analyse et le suivi des accords de PPP nécessite de disposer de personnel disposant des compétences adéquates. L'efficacité d'un programme de formation dépendra de la capacité de l'administration à rationaliser ses structures en définissant clairement les rôles et responsabilités et évitant tout doublon dans la répartition des tâches.

Recommandations :

Problème. L'absence de système intégré de gestion de l'information ne permet pas de suivre le processus ni d'évaluer la performance des investissements publics, et se traduit en coûts de transaction élevés pour la collecte des données.

Recommandation 10. Finaliser la conception et assurer l'opérationnalisation du SIGPRE et du SIGMAP.

Problème. La gestion des investissements publics n'est pas encadrée par un cadre légal et réglementaire propre et la fragmentation des différentes structures intervenantes engendre des chevauchements de compétences entre les acteurs.

⁸³ Evaluation des besoins en renforcement de capacités du système national de planification en Guinée. MPCl. Décembre 2017.

⁸⁴ PNDES. Volume 3. Annexes. Page 52.

Recommandation 11. Formaliser, dans un cadre juridique et réglementaire, les dispositifs, mandats, procédures, normes et responsabilités de la gestion des investissements publics – 2018 à 2020 :

- En menant, au préalable, une réflexion sur l'organisation générale de la gouvernance des investissements publics (tous acteurs de l'investissement public – 2019) ;
- En formalisant, dans un texte général, l'organisation et les attributions des différents intervenants de la gestion des investissements publics (tous acteurs de l'investissement public – 2019) ;
- En procédant à la déclinaison opérationnelle du texte général dans différents textes spécifiques (règles d'ajustements des projets) et manuels sur les différentes phases de la gestion des investissements publics (plans de passation des marchés publics, suivi physico-financier, examen ex post, audit externe a posteriori) – 2020.

Problème. Les capacités pour la planification, la programmation des investissements et la gestion de l'ensemble du cycle du projet sont insuffisantes.

Recommandation 12. Définir et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités en matière de gestion de l'investissement public comprenant :

- La préparation visant à renforcer les capacités : (i) des cadres de la DNPP dans le domaine de la planification et afin de leur permettre d'assurer leur mandat d'accompagnement des ministères sectoriels ; (ii) des cadres de la DNIP pour la supervision de l'ensemble du cycle de gestion de l'investissement public de la programmation au suivi-évaluation ; (iii) des cadres des BSD pour la planification sectorielle, les évaluations de projet et la gestion des projets ; (iv) des PRPM ministériels pour la planification, préparation, exécution et suivi des plans de passation des marchés ; (v) des cadres de l'Unité PPP au sein de la DNPEIP pour le suivi des PPP, et surtout pour l'utilisation du modèle d'évaluation des risques budgétaires associés aux PPP récemment développé conjointement par le FMI et la Banque mondiale pour servir de tremplin à l'évaluation systématique de l'opportunité d'exécuter un projet sous forme de PPP⁸⁵ (2019).
- La mise en œuvre de ce programme de formation (fin 2019-2022).
- Une revue des besoins des BSD en personnel qualifié (2019).
- La précision des responsabilités de chaque partie prenante, lors de la mise en œuvre des recommandations du présent ce rapport, en évitant toute duplication des tâches (2018-2021).

⁸⁵ *PPP Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM)* : le modèle est disponible au lien suivant : www.imf.org/publicinvestment

ANNEXES

Annexe 1. Tableau d'articulation entre les recommandations prioritaires de la mission PIMA et l'assistance technique des PTF

Etape / recommandations prioritaires	Assistance technique en place ou en projet	Besoins complémentaires en assistance technique
Planification / exécution		
<p>Renforcer le cadre normatif et procédural des PPPs. En particulier il conviendrait de plafonner les engagements explicites des PPP et ouvrir à la concurrence les offres spontanées.</p>	<p><u>AFD - BAD</u> : montage de projet en cours <u>UE</u> : appui en cours</p>	<p><u>FMI</u> : évaluation PFRAM ?</p>
Planification / affectation		
<p>Mettre en place un processus d'expertise et de validation des études, renforcer les critères de sélection et l'audit ex post. A cet effet, il conviendrait à court terme de (1) mettre au point des critères rigoureux pour la sélection et la hiérarchisation des projets ; (et 2) cesser d'inclure dans le budget des propositions de projet non accompagnées d'études de faisabilité à compter du projet de loi de finances pour 2019.</p>	<p><u>BAD</u> : appui en cours sur le SIGPRE <u>BM</u> : appui en cours (EGTACB-FA) sur les manuels GIP, les financements d'études de faisabilité et la définition de standards de spécifications techniques et de coûts <u>UE</u> : appui en cours à l'auditeur externe</p>	<p>Appui au fonds d'études ?</p>
Affectation		
<p>Renforcer la budgétisation de l'investissement et le financement des activités d'entretien et de maintenance. Il conviendrait, en particulier, de tenir des conférences budgétaires uniques pour les budgets de fonctionnement et d'investissement à partir du budget 2020, et d'appliquer les autorisations pluriannuelles pour les dépenses d'investissement.</p>	<p><u>FMI - AFRITAC Ouest</u> : appui à venir sur la mise en œuvre des AE - CP</p>	
Exécution		
<p>Améliorer la disponibilité du financement des investissements. A travers une meilleure corrélation des outils de programmation et de gestion de la trésorerie et une rationalisation des délais de paiements effectifs par la BCRG.</p>	<p><u>FMI - UE</u> : appui en cours à la gestion de la trésorerie et la mise en place du CUT <u>BM</u> : appui en cours sur l'évaluation DeMPA <u>BM</u> : appui en cours (EGTACB-FA) sur les plans de passation des marchés et la gestion de trésorerie</p>	<p><u>FMI</u> : instruments de financements à moyen et long-termes</p>

Etape / recommandations prioritaires	Assistance technique en place ou en projet	Besoins complémentaires en assistance technique
<p>Opérationnaliser le dispositif de suivi, de gestion et d'examen ex post des projets d'investissements.</p> <p>À court terme, les réformes qui s'imposent consisteraient à (1) faire immédiatement le point sur tous les projets en cours depuis au moins 10 ans avant d'en poursuivre le financement dans la loi de finances pour 2020 ; (2) préparer un rapport semestriel / annuel physico-financier consolidé de mise en œuvre des grands projets ; et (3) à soumettre les rapports d'achèvement des grands projets.</p>	<p><u>BAD</u> : appui en cours sur le SIGPRE</p> <p><u>BM</u> : appui en cours (EGTACB-FA) sur les manuels GIP et le suivi-évaluation des grands projets</p> <p><u>UE - Expertise France</u> : appui en cours à l'auditeur externe</p>	
<p>Renforcer le suivi des actifs publics.</p> <p>En poursuivant les travaux d'actualisation en cours du registre des biens immobiliers de l'Etat et en opérationnalisant, dans des fiches techniques, le recueil des normes comptables de l'Etat afin de préparer la valorisation des actifs.</p>	<p><u>UE</u> : appui en cours (PARFIP) sur les modalités, méthodes et techniques d'inventaire, d'immatriculation, de valorisation et d'enregistrement des actifs</p> <p><u>BM - AFD</u> : appui en cours (PACV3) sur le recensement et la valorisation des actifs immobiliers des collectivités locales</p> <p><u>BM - AFD</u> : appui en préparation sur la décentralisation</p>	<p>Appui à la rédaction de fiches techniques pour décliner les normes comptables</p>
Planification / affectation / exécution		
<p>Finaliser la conception et mettre en exploitation le système intégré de gestion des projets et des résultats, ainsi que celui des marchés publics.</p>	<p><u>BAD</u> : appui en cours sur le SIGPRE</p> <p><u>BM</u> : appui en cours (EGTACB-FA) sur le SIGMAP et module complémentaire SIGPRE</p>	<p>Appui au développement d'un système d'information comptable</p>
<p>Formaliser, dans un cadre juridique et réglementaire, les dispositifs, mandats, procédures, normes et responsabilités de la gestion des investissements publics.</p>		<p><u>BM</u> : appui potentiel (EGTACB-FA) ?</p>
<p>Définir et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités en matière de gestion de l'investissement public.</p>	<p><u>UE</u> : appui en cours (PARFIP)</p> <p><u>BM</u> : appui en cours (EGTACB-FA)</p> <p><u>BM - AFD</u> : appui en préparation sur la décentralisation</p>	<p><u>UE</u> : nouvel appui à déterminer</p>

EGTACB-FA : Economic Governance Technical Assistance and Capacity Building - Additional Financing (2017-2021)

PACV3 : Projet d'Appui aux Communautés Villageoises – phase 3 (2016-2020)

DeMPA : Debt Management Performance Assessment

PARFIP : Programme d'Appui à la Reforme des Finances Publiques (2015-2018)

PFRAM : PPP Fiscal Risk Assessment Management

Annexe 2. Plan d'actions détaillé

Recommandations / actions	2019	2020	2021	Chef(s) de file	Institution(s)
1. Mieux encadrer le financement alternatif des infrastructures publiques et rendre davantage concurrentiel le cadre réglementaire de la fourniture des infrastructures économiques.				DNPEIP, ACGPMP, DNMP	1, 5, 11
Actions associées :	<p>Adopter les deux projets de décret portant respectivement application de la loi de 2017 sur les Partenariats Publics-privés, et Organisation du Cadre Institutionnel applicable aux Partenariats Publics-privés, en veillant à y inclure un plafond explicite sur les montants annuels et totaux des engagements PPP ainsi que sur les garanties qui leurs sont associées.</p> <p>Adopter le projet de Lettre de Politique des PPP.</p> <p>Adopter le décret d'application de la loi sur la gouvernance financière des organismes publics en veillant à y inclure des plafonds explicites sur leurs endettements et les garanties qui leurs sont accordées, et renforcer le dispositif de suivi des investissements des entreprises publiques.</p>	<p>Adopter les décrets d'application du code révisé des collectivités locales pour y clarifier les plafonds et les conditions d'emprunts des collectivités décentralisées.</p> <p>Finaliser le cadre réglementaire ouvrant la distribution de l'électricité, ainsi que la production et la distribution de l'eau à la concurrence ; et prendre le décret opérationnalisant l'Autorité de régulation de l'eau et de l'électricité.</p>			
2. Renforcer les procédures d'élaboration des politiques ou stratégies sectorielles.				DNPP (MPCI) et Ministères	2
	<p>Elaborer un guide de formulation des politiques sectorielles contenant des indications méthodologiques et des indications de contenu (liste de projets priorités, couts estimatifs, cadre de résultat, indicateurs de résultats).</p> <p>Formaliser, via un cadre organisationnel et un manuel de procédures, les liens entre la DNPP et les BSD des ministères sectorielles.</p>	<p>Assurer l'actualisation des politiques ou stratégies sectorielles et leur alignement avec les nouvelles orientations du PNDES, notamment dans le cadre de résultats.</p>			

3. Renforcer le cadre normatif et procédural des PPPs.				DNPEIP, ACGPMP, DNMP	1, 5, 11
Actions associées :	Plafonner les engagements explicites des PPP et les garanties associées. Finaliser et adopter les textes d'application de la loi PPP s'agissant des structures de pilotage et de suivi Prendre en compte et définir les modalités des PPPs dans le cadre normatif de passation des marchés publics.	Promouvoir l'accès du public à l'information pour renforcer les principes de compétition, d'efficacité, de transparence. Ouvrir à la concurrence les offres spontanées PPP.			
4. Mettre en place le FNDL et renforcer le cadre de Gestion des Finances Publiques Locales.				MATD, DNI et DGD (MEF)	3
Actions associées :	Opérationnaliser l'ANAFIC (manuel de procédures, financement, ressources humaines).	Adopter les textes complémentaires du Code minier et du Code des CL, concernant le FNDL (inclut la clé de), le FMDL, les modalités d'emprunt des CLs.			
5. Mettre en place un processus d'expertise et de validation des études, renforcer les critères de sélection.				DNIP; DNB	4, 10
Actions associées :	Elaborer et adopter un manuel de préparation, d'évaluation et de sélection des projets d'investissements prioritaires, sur la base des propositions de ce rapport (méthodologie, processus administratif du cycle de préparation, priorisation et sélection du PIP, les critères de sélection des projets, méthodes d'examen des charges récurrentes, prise en compte des risques). Emettre une directive (un décret) créant une banque de projets matures et précisant le processus de maturation et l'accès au financement pour les études de faisabilité, et conditionnant la présentation de tout projet à la conférence de préparation du PIP à la production d'études de faisabilité techniques, économique et financières, et une vérification préalable de la maturité des gros projets par une expertise indépendante du maître d'ouvrage.	Cesser d'inclure dans le budget 2020 des propositions de projet non accompagnées d'études de faisabilité. Optimiser l'arrangement institutionnel entre les différents services soutenant l'évaluation (DNIP, BCEP, BTAP, BSD) pour assurer la collaboration et l'efficacité de l'action de chacun. Sécuriser le financement pour le fonctionnement des services en charge de l'évaluation (BSD, DNIP, BCEP) et pour les études de			

		faisabilité, techniques, économiques et financière.			
6. Renforcer la budgétisation de l'investissement et le financement des activités d'entretien et de maintenance.				DNIP, DNB	7, 8, 9
Actions associées :	Tenir des conférences budgétaires uniques pour les budgets de fonctionnement et d'investissement pour le budget 2020. Préparer des guides pour l'estimation et la budgétisation des dépenses d'entretien et de maintenance, et l'estimation des charges récurrentes futures des projets d'investissement.	Introduire une ligne spécifique pour les prévisions de dépenses d'entretien et de maintenance dans les CDMT. Appliquer les autorisations d'engagement pluriannuelles pour l'investissement et les reports de crédits.			
7. Améliorer la disponibilité du financement des investissements à travers une meilleure corrélation des outils de programmation et de gestion et une rationalisation des délais de paiements effectifs par la BCRG.				Ministères, DNB, DNTCP	12
Actions associées :	Rationaliser les délais de paiements effectifs par la BCRG ; renforcer le CUT. Préparer, plus en amont dans le calendrier budgétaire, les plans sectoriels de passation des marchés.	Harmoniser les plans de passation des marchés et les plans d'engagement et de trésorerie, pour prendre davantage en compte les spécificités des dépenses d'investissement.			
8. Opérationnaliser le dispositif de suivi, de gestion et d'examen <i>ex post</i> des projets d'investissement.				Ministères, DNIP, DNB, DNTCP	13, 14
Actions associées :	Faire immédiatement le point sur tous les projets en cours depuis au moins 10 ans avant d'en poursuivre le financement dans la loi de finances. Clarifier les rôles des acteurs en matière de transferts de crédits et définir le processus de suivi systématique et de procédures transparentes.	Préparer un rapport semestriel / annuel physico-financier consolidé de mise en œuvre des grands projets.	Préparer et publier les rapports d'achèvement des grands projets Réaliser l'audit externe ex-post de grands projets d'investissement, et publier les résultats.		

9. Renforcer le suivi des actifs publics.				Ministères, DGPBP, DNCMM, DNTCP	15
Actions associées :	Poursuivre les travaux d'actualisation en cours du registre des biens immobiliers de l'Etat.	Opérationnaliser, dans des fiches techniques, le recueil des normes comptables de l'Etat afin de préparer la valorisation des actifs et leur inscription dans les états financiers, ainsi que l'enregistrement comptable des immobilisations.	Mutualiser l'information disponible entre les différents intervenants concernés par les actifs immobiliers et mobiliers.		
10. Finaliser la conception et assurer l'opérationnalisation du SIGPRE et du SIGMAP.				DNIP du MPC, MB et le MEF	1 à 15
11. Formaliser, dans un cadre juridique et réglementaire, les dispositifs, mandats, procédures, normes et responsabilités de la gestion des investissements.				Tous les ministères (chef de file, DNIP)	1 à 15
	Formaliser dans un texte général, l'organisation et les attributions des différents intervenants de la gestion des investissements publics.	Procéder à la déclinaison opérationnelle du texte général dans différents textes spécifiques (ajustements des projets) et manuels sur les différentes phases de la gestion des investissements publics.			
12. Définir et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités en matière de gestion de l'investissement public.				Tous les ministères (chef de file, DNIP)	1 to 15
	Renforcer les capacités suivant les modalités de formation proposées dans le rapport. Procéder à une revue des besoins des BSD en personnel qualifié.	Mettre en œuvre du programme de formation.	Poursuivre la mise en œuvre du programme de formation.		

Annexe 3. Détail des notations par composantes

Notations		Couleurs
1	Pas en place ou dans une moindre mesure	1
2	Dans une certaine mesure	2
3	Dans une large mesure	3
N/A	Non applicable.	N/A

Force institutionnelle	Effectivité
------------------------	-------------

A Planification			
1	Objectifs et règles budgétaires : l'Etat a-t-il en place des institutions budgétaires qui favorisent la viabilité budgétaire et facilitent la planification à moyen terme des investissements publics?		
1.a.	Un objectif ou une limite sont-ils fixés pour permettre à l'Etat d'assurer la viabilité de la dette?	2	2
1.b.	La politique budgétaire est-elle encadrée par une ou plusieurs règles budgétaires permanentes?	2	2
1.c.	Y a-t-il un cadrage macro budgétaire à moyen terme permettant d'aligner la préparation du budget sur la politique budgétaire?	2	2
2	Planifications nationale et sectorielle : les décisions en matière d'affectation des dépenses d'investissement reposent-elles sur des stratégies sectorielles et intersectorielles?		
2.a.	Le gouvernement établit-il des stratégies d'investissement public nationales et sectorielles?	2	2
2.b.	Les coûts des stratégies ou plans d'investissement public nationaux et sectoriels du gouvernement sont-ils évalués?	2	2
2.c.	Les stratégies sectorielles incluent-elles des cibles mesurables pour les produits et les résultats des projets d'investissement?	2	2
3	Coordination entre entités : existe-t-il une coordination efficace des plans d'investissement de l'administration centrale et de ceux des autres entités des administrations publiques?		
3.a.	Les dépenses en capital des administrations infranationales (AIN) sont-elles coordonnées avec celles de l'administration centrale?	2	1
3.b.	L'administration centrale dispose-t-elle d'un système transparent et fondé sur les règles pour effectuer des transferts en capital aux AIN et pour fournir à temps des informations sur ces transferts?	1	1
3.c.	Les passifs conditionnels résultant des projets d'investissement des AIN, des sociétés publiques (SP) et des PPP sont-ils communiqués à l'administration centrale?	2	2
4	Évaluation des projets : les projets proposés sont-ils soumis à une évaluation systématique?		
4.a.	Les grands projets d'investissement sont-ils soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse?	1	1

4.b.	Existe-t-il une méthodologie standard et une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets?	2	1
4.c.	Est-il tenu compte des risques dans l'évaluation des projets?	1	1
5	Autre financement de l'infrastructure : existe-il un climat propice au financement de l'infrastructure par le secteur privé, les PPP et les SP?		
5.a.	Le cadre réglementaire favorise-t-il la concurrence sur les marchés contestables des infrastructures économiques (par ex., énergie, eau, télécommunications et transports)?	2	2
5.b.	Le gouvernement a-t-il publié une stratégie/politique afférente aux PPP et existe-t-il un cadre juridique/réglementaire qui guide la préparation, la sélection et la gestion des projets de PPP?	2	1
5.c.	Le gouvernement supervise-t-il les plans d'investissement des sociétés publiques (SP) et assure-t-il le suivi de leurs résultats financiers?	2	2
B	B. Assurer que les dépenses d'investissement public sont affectées aux secteurs et projets appropriés		
6	6. Budgétisation pluriannuelle : le gouvernement établit-il des projections à moyen terme des dépenses en capital sur la base du coût intégral?		
6.a.	Les dépenses en capital par ministère ou secteur sont-elles prévues sur un horizon pluriannuel?	3	2
6.b.	Des plafonds pluriannuels sont-ils appliqués aux dépenses en capital ventilées par ministère, secteur ou programme?	2	1
6.c.	Les projections du total des coûts de construction des grands projets d'investissement sont-elles publiées?	1	1
7	7. Exhaustivité et unité du budget : dans quelle mesure les dépenses en capital et les dépenses récurrentes connexes relèvent-elles du processus budgétaire?		
7.a.	Les dépenses en capital sont-elles, pour la plupart, réalisées dans le cadre du budget?	3	3
7.b.	Tous les projets d'investissement, quelle que soit la source de financement, sont-ils présentés dans la documentation budgétaire?	3	2
7.c.	Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont-ils préparés et présentés ensemble dans la documentation budgétaire?	1	1
8	8. Budgétisation des investissements : les projets d'investissement sont-ils protégés durant l'exécution du budget?		
8.a.	Des crédits sont-ils alloués par le Parlement pour le total des dépenses au titre d'un projet au moment où ce dernier commence?	1	1
8.b.	Les transferts de crédits (virements) en cours d'exercice des dépenses en capital aux dépenses courantes sont-ils interdits?	2	1
8.c.	La priorité est-elle donnée à l'achèvement des projets en cours plutôt qu'au lancement de nouveaux projets?	2	1
9	9. Financement des activités d'entretien : le financement affecté à l'entretien est-il suffisant?		
9.a.	Existe-t-il une méthodologie standard permettant d'estimer les besoins d'entretien courant et leur financement budgétaire?	1	1
9.b.	Existe-t-il une méthodologie standard permettant de déterminer les projets de maintenance et ces derniers sont-ils inclus dans les plans d'investissement nationaux ou sectoriels?	1	1
9.c.	Les dépenses d'entretien peuvent-elles être identifiées dans le budget?	3	1

10	10. Sélection des projets : existe-t-il des institutions et procédures qui guident la sélection des projets?		
10.a.	Le gouvernement procède-t-il à un examen, au niveau central, des évaluations des grands projets avant que la décision de les inclure dans le budget ne soit prise?	1	1
10.b.	Le gouvernement publie-t-il des critères standard de sélection et y adhère-t-il? Précise-t-il le processus à suivre pour la sélection des projets?	2	1
10.c.	Le gouvernement dispose-t-il d'une liste de projets d'investissement déjà évalués en attente d'inclusion dans le budget annuel?	1	1
C Apport d'actifs publics productifs et durables			
11	Marchés publics		
11.a.	Le processus de passation des marchés publics pour les grands projets d'investissement est-il ouvert et transparent?	2	1
11.b.	Existe-t-il un système permettant d'assurer un suivi adéquat des marchés publics?	2	2
11.c.	Le processus d'examen des plaintes au sujet des marchés publics s'applique-t-il d'une manière équitable et dans des délais courts?	3	1
12	Disponibilité du financement : le financement des dépenses en capital est-il mis à disposition à temps?		
12.a.	Les ministères/organismes sont-ils en mesure de planifier et d'engager à l'avance des dépenses au titre de projets d'investissement sur la base de prévisions de flux de trésorerie fiables?	2	1
12.b.	Les fonds destinés au financement de dépenses au titre de projets sont-ils décaissés à temps?	2	1
12.c.	Les financements extérieurs (des bailleurs de fonds) des projets d'investissement sont-ils pleinement intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État?	3	1
13	Gestion et suivi du portefeuille : l'exécution de l'ensemble du portefeuille d'investissements publics fait-elle l'objet d'un suivi adéquat?		
13.a.	Les grands projets d'investissement font-ils l'objet d'un suivi au cours de la phase d'exécution?	1	2
13.b.	Des fonds peuvent-ils être transférés d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution?	2	2
13.c.	Le gouvernement ajuste-t-il les politiques et procédures d'exécution des projets en procédant systématiquement à un examen ex post des projets arrivés au bout de la phase de construction?	1	1
14	Gestion de l'exécution des projets : les projets d'investissement sont-ils bien gérés et contrôlés durant la phase d'exécution?		
14.a.	Les ministères/organismes disposent-ils d'un dispositif efficace de gestion des projets?	1	2
14.b.	Le gouvernement a-t-il émis des règles, procédures et directives concernant les ajustements des projets à appliquer systématiquement à tous les grands projets?	1	1
14.c.	Procède-t-on systématiquement à des audits ex post des projets d'investissement?	2	1
15	Suivi des actifs publics : la valeur des actifs est-elle correctement comptabilisée et portée sur les états financiers?		
15.a.	Les registres d'actifs sont-ils mis à jour régulièrement sur la base de l'analyse des stocks, des valeurs et de l'état des actifs publics?	2	1
15.b.	La valeur des actifs non financiers est-elle enregistrée dans les comptes financiers de l'État?	1	1
15.c.	L'amortissement des immobilisations est-il porté au compte de résultat de l'État?	1	1

Annexe 4. Le questionnaire PIMA révisé

A. Planification de niveaux d'investissement public soutenables				
1. Objectifs et règles budgétaires : l'Etat a-t-il en place des institutions budgétaires qui favorisent la viabilité budgétaire et facilitent la planification à moyen terme des investissements publics?				
1.a.	Un objectif ou une limite sont-ils fixés pour permettre à l'Etat d'assurer la viabilité de la dette?	Il n'y a pas d'objectif ni de limite permettant d'assurer la viabilité de la dette.	Il y a au moins un objectif ou une limite permettant d'assurer la viabilité de la dette de l'administration centrale.	Il y a au moins un objectif ou une limite permettant d'assurer la viabilité de la dette des administrations publiques.
1.b.	La politique budgétaire est-elle encadrée par une ou plusieurs règles budgétaires permanentes?	Il n'y a pas de règles budgétaires permanentes.	Il y a au moins une règle budgétaire permanente applicable à l'administration centrale.	Il a au moins une règle budgétaire permanente applicable à l'administration centrale, et au moins une règle comparable applicable à une autre composante essentielle des administrations publiques, telle que les administrations infranationales (AIN).
1.c.	Y a-t-il un cadrage macro budgétaire à moyen terme permettant d'aligner la préparation du budget sur la politique budgétaire?	Aucun cadrage macro budgétaire à moyen terme n'est établi avant la préparation du budget.	Un cadrage macro budgétaire à moyen terme est établi avant la préparation du budget mais il est limité aux agrégats budgétaires, tels que les dépenses, les recettes, le déficit ou le total des emprunts.	Un cadrage macro budgétaire à moyen terme est établi avant la préparation du budget; il inclut les agrégats budgétaires et permet de faire la distinction entre les dépenses récurrentes et les dépenses en capital, ainsi qu'entre les projets en cours et les nouveaux projets.
2. Planifications nationale et sectorielle : les décisions en matière d'affectation des dépenses d'investissement reposent-elles sur des stratégies sectorielles et intersectorielles?				
2.a.	Le gouvernement établit-il des stratégies d'investissement public nationales et sectorielles?	Des stratégies ou plans d'investissement public nationaux et sectoriels sont établis et incluent seulement certains projets figurant au budget.	Des stratégies ou plans d'investissement public sont établis et incluent les projets financés par le budget.	Des stratégies ou plans d'investissement public aussi bien nationaux que sectoriels sont publiés et incluent tous les projets financés par le budget, quelle que soit la source de financement (par ex., bailleurs de fonds, sociétés publiques (SP) ou PPP).

2.b.	Les coûts des stratégies ou plans d'investissement public nationaux et sectoriels du gouvernement sont-ils évalués?	Les stratégies ou plans d'investissement public du gouvernement ne comportent pas d'informations sur les coûts des investissements publics prévus.	Les stratégies d'investissement du gouvernement incluent des estimations générales des coûts des plans d'investissement globaux et sectoriels.	Les stratégies d'investissement du gouvernement incluent une évaluation des coûts de chaque grand projet d'investissement dans les limites d'une contrainte financière globale.
2.c.	Les stratégies sectorielles incluent-elles des cibles mesurables pour les produits et les résultats des projets d'investissement?	Les stratégies sectorielles n'incluent pas de cibles mesurables pour les produits ou les résultats.	Les stratégies sectorielles incluent des cibles mesurables pour les produits (par ex., kilomètres de route construits).	Les stratégies sectorielles incluent des cibles mesurables pour les produits et les résultats (par ex., réduction des embouteillages routiers).
3. Coordination entre entités : existe-t-il une coordination efficace des plans d'investissement de l'administration centrale et de ceux des autres entités des administrations publiques?				
3.a.	Les dépenses en capital des administrations infranationales (AIN) sont-elles coordonnées avec celles de l'administration centrale?	Les plans de dépenses en capital des AIN ne sont pas soumis à l'administration centrale ni discutés avec elle.	Les principaux plans de dépenses en capital des AIN sont publiés aux côtés des investissements de l'administration centrale, mais il n'y a pas de discussions formelles entre l'administration centrale et les AIN sur les priorités d'investissement	Les principaux plans de dépenses en capital des AIN sont publiés aux côtés des investissements de l'administration centrale, et il existe des discussions formelles entre l'administration centrale et les AIN sur les priorités d'investissement.
3.b	L'administration centrale dispose-t-elle d'un système transparent et fondé sur les règles pour effectuer des transferts en capital aux AIN et pour fournir à temps des informations sur ces transferts?	L'administration centrale ne dispose pas d'un système transparent et fondé sur des règles pour effectuer des transferts en capital aux AIN.	L'administration centrale utilise un système transparent et fondé sur les règles pour effectuer des transferts en capital aux AIN, mais ces dernières sont informées des transferts prévus moins de six mois avant le début de chaque exercice.	L'administration centrale utilise un système transparent et fondé sur les règles pour effectuer des transferts en capital aux AIN, et les transferts prévus sont notifiés aux AIN au moins six mois avant le début de chaque exercice.
3.c	Les passifs conditionnels résultant des projets d'investissement des AIN, des sociétés publiques (SP) et des PPP sont-ils communiqués à l'administration centrale?	Les passifs conditionnels résultant des grands projets des AIN, des SP et des PPP ne sont pas communiqués à l'administration centrale	Les passifs conditionnels résultant des grands projets des AIN, des SP et des PPP sont communiqués à l'administration centrale mais ne sont généralement pas présentés dans les documents budgétaires de l'administration centrale.	Les passifs conditionnels résultant des grands projets des AIN, des SP et des PPP sont communiqués à l'administration centrale et sont présentés en totalité dans les documents budgétaires de l'administration centrale.

4. Évaluation des projets : les projets proposés sont-ils soumis à une évaluation systématique?				
4.a.	Les grands projets d'investissement sont-ils soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse?	Les grands projets d'investissement ne sont pas systématiquement soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse.	Les grands projets sont systématiquement soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse.	Les grands projets sont systématiquement soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse et les principaux résultats de cette analyse sont publiés ou sont passés en revue par une entité extérieure indépendante.
4.b.	Existe-t-il une méthodologie standard et une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets?	Il n'y a pas de méthodologie standard ni de structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets.	Il y a une méthodologie standard ou une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets.	Il y a à la fois une méthodologie standard et une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets.
4.c.	Est-il tenu compte des risques dans l'évaluation des projets?	Les risques ne sont pas systématiquement mesurés dans l'évaluation des projets.	Une évaluation des risques portant sur un éventail de risques potentiels est incluse dans l'évaluation des projets.	Une évaluation des risques portant sur un éventail de risques potentiels est incluse dans celle des projets, et des plans d'atténuation de ces risques sont établis.
5. Autre financement de l'infrastructure : existe-il un climat propice au financement de l'infrastructure par le secteur privé, les PPP et les SP?				
5.a.	Le cadre réglementaire favorise-t-il la concurrence sur les marchés contestables des infrastructures économiques (par ex., énergie, eau, télécommunications et transports)?	L'apport d'infrastructures économiques est limité aux monopoles nationaux ou il y a peu de régulateurs économiques établis.	La concurrence joue sur certains marchés d'infrastructures économiques et il y a quelques régulateurs économiques établis.	La concurrence joue sur les grands marchés d'infrastructures économiques et les régulateurs économiques sont indépendants et bien établis.
5.b.	Le gouvernement a-t-il publié une stratégie/politique afférente aux PPP et existe-t-il un cadre juridique/réglementaire qui guide la préparation, la sélection et la gestion des projets de PPP?	Il n'y a pas publication d'une stratégie/politique afférente aux PPP et le cadre juridique/réglementaire est faible.	Une stratégie/politique afférente aux PPP a été publiée mais le cadre juridique/réglementaire est faible.	Une stratégie/politique afférente aux PPP a été publiée, et il existe un cadre juridique/réglementaire solide qui guide la préparation, la sélection et la gestion des projets de PPP.
5.c.	Le gouvernement supervise-t-il les plans d'investissement des sociétés publiques (SP) et assure-t-il le suivi de leurs résultats financiers?	Le gouvernement ne passe pas systématiquement en revue les plans d'investissement des SP.	Le gouvernement passe en revue les plans d'investissement des SP mais ne publie pas un rapport consolidé sur ces plans ou sur les résultats financiers des SP.	Le gouvernement passe en revue les plans d'investissement et les résultats financiers des SP et publie un rapport consolidé à ce sujet.

B. Assurer que les dépenses d'investissement public sont affectées aux secteurs et projets appropriés				
6. Budgétisation pluriannuelle : le gouvernement établit-il des projections à moyen terme des dépenses en capital sur la base du coût intégral?				
6.a.	Les dépenses en capital par ministère ou secteur sont-elles prévues sur un horizon pluriannuel?	Les projections de dépenses en capital qui sont publiées se limitent à l'exercice annuel.	Les projections du total des dépenses en capital qui sont publiées portent sur un horizon de trois à cinq ans.	Les projections des dépenses en capital ventilées par ministère ou secteur qui sont publiées portent sur un horizon de trois à cinq ans.
6.b.	Des plafonds pluriannuels sont-ils appliqués aux dépenses en capital ventilées par ministère, secteur ou programme?	Des plafonds pluriannuels ne sont pas appliqués aux dépenses en capital ventilées par ministère, secteur ou programme.	Des plafonds pluriannuels sont appliqués à titre indicatif aux dépenses en capital ventilées par ministère, secteur ou programme.	Des plafonds annuels contraignants sont appliqués aux dépenses en capital ventilées par ministère, secteur ou programme.
6.c.	Les projections du total des coûts de construction des grands projets d'investissement sont-elles publiées?	Les projections du total des coûts de construction des grands projets d'investissement ne sont pas publiées.	Les projections du total des coûts de construction des grands projets d'investissement sont publiées.	Les projections du total des coûts de construction des grands projets d'investissement sont publiées, ainsi que la répartition annuelle de ces coûts sur un horizon de trois à cinq ans.
7. Exhaustivité et unité du budget : dans quelle mesure les dépenses en capital et les dépenses récurrentes connexes relèvent-elles du processus budgétaire?				
7.a.	Les dépenses en capital sont-elles, pour la plupart, réalisées dans le cadre du budget?	Les dépenses en capital sont en grande partie réalisées par des entités extrabudgétaires sans autorisation parlementaire et sans enregistrement dans la documentation budgétaire.	Les dépenses en capital sont en grande partie réalisées par des entités extrabudgétaires, mais avec autorisation parlementaire et enregistrement dans la documentation budgétaire.	Il n'y a guère ou pas de dépenses en capital qui sont réalisées par des entités extrabudgétaires.
7.b.	Tous les projets d'investissement, quelle que soit la source de financement, sont-ils présentés dans la documentation budgétaire?	Les projets d'investissement ne sont pas tous présentés dans la documentation budgétaire, qui n'inclut aucun PPP, projets financés sur ressources extérieures et projets des sociétés publiques (SP).	La plupart des projets d'investissement sont inclus dans la documentation budgétaire, mais soit les PPP, les projets financés sur ressources extérieures ou les projets des SP ne sont pas inclus.	Tous les projets d'investissement, quelle que soit la source de financement, sont inclus dans la documentation budgétaire.

7.c	Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont-ils préparés et présentés ensemble dans la documentation budgétaire?	Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont préparés par des ministères différents et/ou présentés dans des documents budgétaires distincts.	Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont préparés par le même ministère et présentés ensemble dans les documents budgétaires, mais sans recours à une classification par programme ou par fonction.	Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont préparés par le même ministère et présentés ensemble dans la documentation budgétaire, avec recours à une classification par programme ou par fonction.
8. Budgétisation des investissements : les projets d'investissement sont-ils protégés durant l'exécution du budget?				
8.a.	Des crédits sont-ils alloués par le Parlement pour le total des dépenses au titre d'un projet au moment où ce dernier commence?	Des crédits sont alloués pour les dépenses sur une base annuelle, mais il n'y a pas d'informations sur le total des coûts des projets dans la documentation budgétaire.	Des crédits sont alloués pour les dépenses sur une base annuelle, et des informations sur le total des coûts des projets sont incluses dans la documentation budgétaire.	Des crédits sont alloués pour les dépenses sur une base annuelle et des informations sur le total des coûts des projets et les engagements pluriannuels sont incluses dans la documentation budgétaire.
8.b	Les transferts de crédits (virements) en cours d'exercice des dépenses en capital aux dépenses courantes sont-ils interdits?	Aucune limite n'est fixée aux virements de crédits des dépenses en capital aux dépenses courantes.	Le ministère des finances peut approuver les virements de crédits des dépenses en capital aux dépenses courantes.	Les virements de crédits des dépenses en capital aux dépenses courantes doivent être autorisés par le Parlement.
8.c	La priorité est-elle donnée à l'achèvement des projets en cours plutôt qu'au lancement de nouveaux projets?	Il n'y a pas de mécanisme de protection du financement des projets en cours.	Il existe un mécanisme de protection du financement des projets en cours dans le budget annuel.	Il existe un mécanisme de protection du financement des projets en cours dans le budget annuel et à moyen terme
9. Financement des activités d'entretien : le financement affecté à l'entretien est-il suffisant?				
9.a	Existe-t-il une méthodologie standard permettant d'estimer les besoins d'entretien courant et leur financement budgétaire?	Il n'y a pas de méthodologie standard permettant de déterminer les besoins d'entretien courant.	Il y a une méthodologie standard permettant de déterminer les besoins d'entretien courant et les coûts y afférents.	Il existe une méthodologie standard permettant de déterminer les besoins d'entretien courant et les coûts y afférents, et les montants correspondants y sont généralement alloués dans le budget.

9.b	Existe-t-il une méthodologie standard permettant de déterminer les projets de maintenance et ces derniers sont-ils inclus dans les plans d'investissement nationaux ou sectoriels?	Il n'y a pas de méthodologie standard permettant de déterminer les projets de maintenance, et ces derniers ne sont pas inclus dans les plans nationaux ou sectoriels.	Il existe une méthodologie standard permettant de déterminer les projets de maintenance, mais ces derniers ne sont pas inclus dans les plans nationaux ou sectoriels.	Il existe une méthodologie standard permettant de déterminer les projets de maintenance et ces derniers sont inclus dans les plans nationaux ou sectoriels.
9.c	Les dépenses d'entretien peuvent-elles être identifiées dans le budget?	Les dépenses d'entretien de routine et de maintenance ne sont pas systématiquement identifiées dans le budget.	Les dépenses d'entretien de routine et de maintenance sont systématiquement identifiées dans le budget.	Les dépenses d'entretien de routine et de maintenance sont systématiquement identifiées dans le budget et sont communiquées.
10. Sélection des projets : existe-t-il des institutions et procédures qui guident la sélection des projets?				
10.a	Le gouvernement procède-t-il à un examen, au niveau central, des évaluations des grands projets avant que la décision de les inclure dans le budget ne soit prise?	Les grands projets (y compris ceux financés par les bailleurs de fonds ou les PPP) ne sont pas examinés par un ministère central avant leur inclusion dans le budget.	Les grands projets (y compris ceux financés par les bailleurs de fonds ou les PPP) sont examinés par un ministère central avant leur inclusion dans le budget.	Tous les grands projets (y compris ceux financés par les bailleurs ou les PPP) sont examinés de près par un ministère central, avec la contribution d'un organisme ou d'experts indépendants, avant leur inclusion dans le budget.
10.b	Le gouvernement publie-t-il des critères standard de sélection et y adhère-t-il? Précise-t-il le processus à suivre pour la sélection des projets?	Aucun critère n'est publié et il n'y a pas de processus à suivre pour la sélection des projets.	Des critères de sélection des projets sont publiés, mais les projets peuvent être sélectionnés sans passer par le processus de sélection imposé.	Des critères de sélection des projets sont publiés et, généralement, les projets sont sélectionnés suivant le processus de sélection imposé.
10.c	Le gouvernement dispose-t-il d'une liste de projets d'investissement déjà évalués en attente d'inclusion dans le budget annuel?	Le gouvernement ne dispose pas de liste de projets d'investissement déjà évalués qui sont en attente.	Le gouvernement dispose d'une liste de projets d'investissement déjà évalués qui sont en attente, mais d'autres projets peuvent être sélectionnés à des fins de financement par le biais du budget annuel.	Le gouvernement dispose d'une liste exhaustive de projets d'investissement déjà évalués qui est utilisée pour la sélection des projets à inclure dans le budget annuel et à moyen terme.

C. Apport d'actifs publics productifs et durables				
11. Marchés publics				
11.a	Le processus de passation des marchés publics pour les grands projets d'investissement est-il ouvert et transparent?	Peu de grands projets sont attribués suivant un processus concurrentiel, et le public a un accès limité aux informations sur les passations de marchés publics.	Beaucoup de grands projets sont attribués suivant un processus concurrentiel, mais le public a seulement un accès limité aux informations sur les passations de marchés publics.	La plupart des grands projets sont attribués suivant un processus concurrentiel, et le public a accès à temps à des informations complètes et fiables sur les marchés publics.
11.b	Existe-t-il un système permettant d'assurer un suivi adéquat des marchés publics?	Il n'y a pas de base de données sur les marchés publics, ou les informations sont incomplètes ou ne sont pas disponibles à temps pour la plupart des phases du processus de passation des marchés publics.	Il existe une base de données sur les marchés publics qui comporte des informations assez complètes, mais aucun rapport analytique standard n'est établi à partir de la base de données.	Il existe une base de données sur les marchés publics qui comporte des informations assez complètes, et des rapports analytiques standard sont établis à l'appui d'un système de suivi formel.
11.c	Le processus d'examen des plaintes au sujet des marchés publics s'applique-t-il d'une manière équitable et dans des délais courts?	Les plaintes au sujet des marchés publics ne sont pas examinées par un organisme indépendant.	Les plaintes au sujet des marchés publics sont examinées par un organisme indépendant, mais les recommandations de ce dernier ne sont pas formulées à temps, ni publiées et ni rigoureusement appliquées.	Les plaintes au sujet des marchés publics sont examinées par un organisme indépendant dont les recommandations sont formulées à temps, publiées et rigoureusement appliquées.
12. Disponibilité du financement : le financement des dépenses en capital est-il mis à disposition à temps?				
12.a	Les ministères/organismes sont-ils en mesure de planifier et d'engager à l'avance des dépenses au titre de projets d'investissement sur la base de prévisions de flux de trésorerie fiables?	Des prévisions de flux de trésorerie ne sont pas établies ni mises à jour régulièrement, et les ministères/organismes ne sont pas informés à temps des plafonds d'engagements qui sont fixés.	Des prévisions de flux de trésorerie sont établies ou mises à jour tous les trimestres, et les ministères/organismes sont informés des plafonds d'engagements au moins trois mois à l'avance.	Des prévisions de flux de trésorerie sont établies ou mises à jour tous les mois, et les ministères/organismes sont informés des plafonds d'engagements pour l'ensemble de l'exercice.

12.b	Les fonds destinés au financement de dépenses au titre de projets sont-ils décaissés à temps?	Les fonds destinés au financement des dépenses au titre de projets sont souvent soumis à des restrictions de trésorerie.	Les fonds destinés au financement des dépenses au titre de projets sont souvent décaissés avec retard.	Les fonds destinés au financement des dépenses au titre de projets sont normalement décaissés à temps sur la base des crédits qui y ont été affectés.
12.c	Les financements extérieurs (des bailleurs de fonds) des projets d'investissement sont-ils pleinement intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État?	Les financements extérieurs sont en grande partie conservés dans des comptes auprès de banques commerciales hors de la banque centrale.	Les financements extérieurs sont conservés à la banque centrale, mais ne sont pas intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État.	Les financements extérieurs sont pleinement intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État.
13. Gestion et suivi du portefeuille : l'exécution de l'ensemble du portefeuille d'investissements publics fait-elle l'objet d'un suivi adéquat?				
13.a	Les grands projets d'investissement font-ils l'objet d'un suivi au cours de la phase d'exécution?	La plupart des grands projets d'investissement ne font pas l'objet d'un suivi au cours de la phase d'exécution.	Pour la plupart des grands projets, leurs coûts annuels ainsi que leurs progrès matériels font l'objet d'un suivi au cours de la phase d'exécution.	Pour tous les grands projets, leur coût total ainsi que leurs progrès matériels font l'objet d'un suivi au niveau central au cours de la phase d'exécution.
13.b	Des fonds peuvent-ils être transférés d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution?	Des fonds ne peuvent pas être transférés d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution.	Des fonds peuvent être transférés d'un projet à l'autre durant la phase d'exécution, mais sans recours à un processus de suivi systématique et à des procédures transparentes.	Des fonds peuvent être transférés d'un projet à l'autre durant la phase d'exécution, suivant un processus de suivi systématique et des procédures transparentes.
13.c	Le gouvernement ajuste-t-il les politiques et procédures d'exécution des projets en procédant systématiquement à un examen ex post des projets arrivés au bout de la phase de construction?	L'examen ex post des grands projets n'est ni systématiquement requis, ni fréquemment réalisé.	L'examen ex post des grands projets, centré sur leurs coûts, les éléments livrables et leur produit, est parfois réalisé.	L'examen ex post des grands projets, centré sur leurs coûts, les éléments livrables et leur produit, est réalisé régulièrement par une entité ou des experts indépendants, et les politiques et procédures d'exécution des projets sont ajustés en fonction des résultats de cet examen.

14. Gestion de l'exécution des projets : les projets d'investissement sont-ils bien gérés et contrôlés durant la phase d'exécution?				
14.a.	Les ministères/organismes disposent-ils d'un dispositif efficace de gestion des projets?	Les ministères/agences ne désignent pas systématiquement les cadres supérieurs responsables des grands projets d'investissement, et des plans d'exécution ne sont pas établis avant l'approbation du budget.	Les ministères/organismes désignent systématiquement les cadres supérieurs responsables des grands projets d'investissement, mais des plans d'exécution ne sont pas établis avant l'approbation du budget.	Les ministères/organismes désignent systématiquement les cadres supérieurs responsables des grands projets d'investissement, et des plans d'exécution sont établis avant l'approbation du budget.
14.b.	Le gouvernement a-t-il émis des règles, procédures et directives concernant les ajustements des projets à appliquer systématiquement à tous les grands projets?	Il n'y a pas de règles et procédures standardisées concernant les ajustements des projets.	Pour les grands projets, il existe des règles et procédures d'ajustement standardisées, mais elles n'incluent pas, le cas échéant, un réexamen fondamental et une réévaluation des raisons les justifiant, de leurs coûts et des résultats attendus d'eux.	Pour tous les projets, il existe des règles et procédures d'ajustement standardisées qui incluent, le cas échéant, un réexamen fondamental des raisons les justifiant, de leurs coûts et des résultats attendus d'eux.
14.c.	Procède-t-on systématiquement à des audits ex post des projets d'investissement?	Les grands projets d'investissement ne sont généralement pas soumis à des audits externes ex post.	Certains grands projets d'investissement sont soumis à un audit externe ex post, dont les résultats sont publiés par l'auditeur externe.	La plupart des grands projets d'investissement sont soumis à un audit externe ex post, dont les résultats sont régulièrement publiés et examinés de près par le Parlement.
15. Suivi des actifs publics : la valeur des actifs est-elle correctement comptabilisée et portée sur les états financiers?				
15.a.	Les registres d'actifs sont-ils mis à jour régulièrement sur la base de l'analyse des stocks, des valeurs et de l'état des actifs publics?	Les registres d'actifs ne sont ni exhaustifs ni régulièrement mis à jour.	Les registres d'actifs sont exhaustifs ou régulièrement mis à jour à des intervalles raisonnables.	Les registres d'actifs sont exhaustifs et régulièrement mis à jour à des intervalles raisonnables.
15.b.	La valeur des actifs non financiers est-elle enregistrée dans les comptes financiers de l'État?	Les comptes financiers de l'État ne font pas apparaître la valeur des actifs non financiers.	Les comptes financiers de l'État font apparaître la valeur de certains actifs non financiers, qui ne sont pas régulièrement réévalués.	Les comptes financiers de l'État font apparaître la valeur de la plupart des actifs non financiers, qui sont régulièrement réévalués.

15.c	L'amortissement des immobilisations est-il porté au compte de résultat de l'État?	L'amortissement des immobilisations n'est pas porté au compte de résultat de l'État.	L'amortissement des immobilisations est porté au compte de résultat de l'État sur la base d'estimations statistiques.	L'amortissement des immobilisations est enregistré dans les dépenses d'exploitation sur la base des hypothèses relatives à chaque actif.
Questions transversales				
A	Soutien informatique. Existe-il un système d'information informatisé exhaustif sur les projets d'investissement public qui facilite la prise de décision et les activités de suivi?			
B	Cadre juridique. Existe-t-il un cadre juridique et réglementaire régissant les dispositifs institutionnels, leurs mandats, champ d'application, procédures, normes et responsabilité aux fins d'une gestion efficace de l'investissement public?			
C	Capacités des effectifs. Les capacités des effectifs (leur nombre et/ou leurs connaissances, compétences et expérience) et la clarté de leurs rôles et responsabilités favorisent-elles la mise en place d'institutions de gestion de l'investissement public efficaces?			