

Programme **CONTRAT CADRE BENEFICIAIRES multiples de la CE**

Contrat Cadre Bénéficiaires de la EC
Lot 11 : Macroéconomie, Finances publiques et Aspects
réglementaires

Contrat n°: 2008/166266

Pays Bénéficiaire: République de Guinée-Bissau



Evaluation des finances publiques en Guinée-Bissau selon la méthodologie PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

Rapport Final

Mai 2009

Ce projet est financé par l'Union Européenne



Un projet exécuté par

ACE
ACE ASESORES DE COMERCIO EXTERIOR S.L.

ACE ASESORES DE COMERCIO EXTERIOR S.L.



Rapport Final

Contrat n°: 2008/166266

Evaluation des finances publiques en Guinée-Bissau selon la méthodologie PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

Par

**Mr. Dan Nicolau, Mr. Dominique Fremondiere
et Mr. Evaristo Gomes Pereira**

Soumis par

ACE, Asesores de Comercio Exterior, SL. (Espagne)



En collaboration avec

PROGECO S.r.l. (Italie)

**IBF International Consulting
(Belgique)**



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du contractant du Lot 11: **ACE, Asesores de Comercio Exterior S.L.**, en collaboration avec **PROGECO** et **IBF International Consulting**.

Et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne.

LISTE DES ACRONYMES	2
RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION	5
i. Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA	13
ii. Evaluation de l'incidence de la faiblesse de la gestion des finances publiques	15
iii. Perspectives de planification et de mise en œuvre des réformes	15
1. INTRODUCTION	17
Objectifs de la mission.....	17
Méthodologie.....	17
2. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE PAYS	19
2.1. La situation économique du pays	19
2.1.1 Le contexte national	19
2.2. Les objectifs budgétaires	21
2.2.2. Allocations des ressources.....	22
2.3. Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques.....	23
2.3.1 Le cadre juridique	23
2.3.2. Le cadre institutionnel	24
2.3.3. Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques	26
3. ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS	28
3.1. Crédibilité du budget.....	29
3.1.1. PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement	29
3.1.2. PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé.....	33
3.1.3. PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé.....	36
3.1.4. PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	37
3.2. Exhaustivité et transparence.....	38
3.2.1. PI-5. Classification du budget.....	38
3.2.2. PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	39
3.2.3. PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale.....	41
3.2.4. PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales.....	44
3.2.5. PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	44
3.2.6. PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	45
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques	47
3.3.1. PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	47
3.3.2. PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	50
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	53
3.4.1. PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables.....	53
3.4.2. PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt	57
3.4.3. PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	60
3.4.4. PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses.....	63
3.4.5. PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	66
3.4.6. PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	69
3.4.7. PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics	71
3.4.8. PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales.....	74
3.4.9. PI-21. Efficacité du système de vérification interne.....	76
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers.....	79
3.5.1. PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes.....	79
3.5.2. PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires.....	81
3.5.3. PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	83
3.5.4. PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	84
3.6. Surveillance et vérification externe.....	86
3.6.1. PI-26. Étendue, nature et suivi de la vérification externe.....	86
3.6.2. PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	88
3.6.3. PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif.....	90
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds	92
3.7.1. D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	92
3.7.2. D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet	95
3.7.3. D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.....	98
4. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME.....	99
4.1. Réformes récentes et projets de réformes.....	99
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes	100
ANNEXE 1 TERMES DE RÉFÉRENCES	103
ANNEXE 2 DOCUMENTS CONSULTÉS.....	104
ANNEXE 3 PERSONNES RENCONTRÉES	105
ANNEXE 4 MÉTHODE DE NOTATION	108
Tableau de conversion relatif à la méthode de notation M2.....	109

LISTE DES ACRONYMES

<i>ANP</i>	<i>Assemblée Nationale Populaire</i>
<i>BAD</i>	<i>Banque Africaine de Développement</i>
<i>BCEAO</i>	<i>Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest</i>
<i>BGE</i>	<i>Budget General de l'Etat</i>
<i>BM</i>	<i>Banque Mondiale</i>
<i>CDMT</i>	<i>Cadre de Dépenses a Moyen Terme</i>
<i>CE</i>	<i>Commission Européenne</i>
<i>CEDEAO</i>	<i>Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest</i>
<i>CF</i>	<i>Contrôleur Financier</i>
<i>CNCSCP</i>	<i>Comité de Coordination et Suivi des Réformes des Marchés Publics</i>
<i>DGB</i>	<i>Direction Générale du Budget</i>
<i>DGCI</i>	<i>Direction Générale de la Coopération Internationale</i>
<i>DGCP</i>	<i>Direction de conjoncture et prévision</i>
<i>DGP</i>	<i>Direction Générale du Plan</i>
<i>DCF</i>	<i>Direction du Contrôle Financier</i>
<i>DENARP</i>	<i>Document sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté</i>
<i>DGCI</i>	<i>Direction Générale des Contributions et des Impôts</i>
<i>DGD</i>	<i>Direction Générale des Douanes</i>
<i>DGMP</i>	<i>Direction Générale des Marchés Publics</i>
<i>DGT</i>	<i>Direction Générale du Trésor</i>
<i>DNT</i>	<i>Dépenses Non Titularisées</i>
<i>DSCF</i>	<i>Direction des Services du Contrôle Financier</i>
<i>FMI</i>	<i>Fonds Monétaire international</i>
<i>GGB</i>	<i>Gouvernement de Guinée Bissau</i>
<i>GFP</i>	<i>Gestion des Finances Publiques</i>
<i>IGF</i>	<i>Inspection Générale des Finances</i>
<i>INEC</i>	<i>Institut National de Statistiques</i>
<i>ISCL</i>	<i>Inspection Supérieure de Lutte contre la Corruption</i>
<i>ME</i>	<i>Ministère de l'Economie</i>
<i>MdF</i>	<i>Ministère des Finances</i>
<i>MFP</i>	<i>Ministère de la Fonction Publique</i>
<i>PEFA</i>	<i>Cadre de Mesure de la Performance des Finances Publiques</i>
<i>PIP</i>	<i>Programme d'Investissements Publics</i>
<i>PNUD</i>	<i>Programme des Nations Unies pour le Développement</i>
<i>PTF</i>	<i>Partenaires Techniques et Financiers</i>
<i>TdC</i>	<i>Tribunal des Comptes</i>
<i>TOFE</i>	<i>Tableau des opérations financières de l'Etat</i>
<i>UEMOA</i>	<i>Union Economique et Monétaire Ouest Africaine</i>

Taux d'échange : 1 Euro=655,96 FCFA ; 1 USD= 489,87 FCFA (janvier 2009)

GUINÉE BISSAU : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES INDICATEURS DE PERFORMANCE SELON PEFA (2008)

INDICATEURS SUR LA PERFORMANCE DE LA GESTION DE FINANCES PUBLIQUES		Méthode de notation	Notes par composante				Note globale	PEFA 2006
			i.	ii.	iii.	iv.		
A. CRÉDIBILITÉ DU BUDGET								
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	D				D	D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	D				D	D
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	D				D	C
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	D	C			D+	D
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence								
PI-5	Classification du budget	M1	D				D	C
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	B				B	C
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	D	D			D	C
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2					N/A	N/A
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D				N/A	D
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1	D				D	D
C. CYCLE BUDGÉTAIRE								
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques								
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	B	D	D		D+	C+
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	D	B	D		D+	D+
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget								
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	C	D	D		D+	C
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	C	C	D		D+	D+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D	B	D		D+	B
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C	C	D		D+	D
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	D	C	C		D+	D+
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	D		D	D
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	*	D	D		D	C
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	D	D		D+	D
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	D	B	D		D+	D
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers								
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2					N/A	D
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1	D				D	D
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	D	D	D		D	D
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	C	D	C		D+	D
C (iv) Surveillance et vérification externes								
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	D	D		D	C
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	D	D			D	D
PI-	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D		D	D

28								
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS								
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D			D	D
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	M1	D	D			D	C
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1					N/A	N/A

**N/A : pas de notation*

Comparaison des notations de l'évaluation PEFA de 2008 par rapport à 2006

En bref, sur les 31 indicateurs analysés en par la mission en 2008 :

- **6 indicateurs sont en hausse par rapport à 2006** (le P6 en hausse de « C » à « B » ; et 5 autres en très légère hausse de « D » à « D+ » (P4, P16, P20, P21 et P25)
- **9 indicateurs sont en baisse** dont 6 en sensible baisse de « C » à « D » (P3, P5, P7, P19, P26 et D2) ; 1 de « B » à « D+ » (P15) 1 de « C+ » à « D+ » (P11) ; 1 de « C » à « D+ » (P13)
- **2 indicateurs n'ont pas été notés**, suite aux récentes clarifications du Secrétariat PEFA de septembre 2008 par rapport à la notation « D » accordée en 2006
- **14 indicateurs sont restés inchangés**

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

i. **Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA**

Les résultats de la présente évaluation PEFA sont mitigés et sans évolution positive substantielle par rapport à l'évaluation 2006. Les défis restent énormes, mais l'engagement du nouveau gouvernement, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, à poursuivre les réformes en cours ou prévues, ainsi que les résultats préliminaires de 2008, devraient amener à terme des changements notables.

1. Crédibilité du budget

L'exécution du budget ne donne pas lieu à restitution, la comptabilisation des recettes et des dépenses publiques exécutées n'étant retracée actuellement que dans le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE). Il est difficile de rapprocher, pour ce qui concerne les recettes, les inscriptions budgétaires avec les réalisations effectives et, pour ce qui concerne les dépenses, les crédits votés avec les engagements et paiements.

L'absence d'état d'exécution budgétaire ne permet pas de disposer d'autres sources que le TOFE et dans certains cas, le Trésor. Le TOFE retraite chaque trimestre et en fin d'année, des données de recettes et de paiement fournies par le Trésor, produisant ainsi des agrégats qui ne sont pas directement réconciliables avec les lignes budgétaires.

Les taux d'exécution globaux de dépenses ont fait l'objet d'écarts très significatifs sur la période 2005 à 2007. Ainsi, en ce qui concerne les dépenses totales, sur la base des données fournies par le Trésor, l'écart entre les dépenses prévues au budget et les réalisations s'est situé, ces dernières années, autour de 50%. De même, si on fait référence aux chiffres TOFE, le pourcentage des dépenses primaires réelles par rapport au budget a, quant à lui, varié entre 76% (2006) et 135% (2005).

Les recettes intérieures réelles, fiscales et non fiscales, pour les années 2005, 2006 et 2007 ont représenté respectivement 85,7%, 61,8% et respectivement 73 % des recettes initialement contenues dans le budget (une moyenne de 73,5% pour les trois années analysées). La forte réduction des recettes en 2007 est due, notamment, à la baisse des taxes douanières sur les produits de première nécessité, notamment le riz et les combustibles, afin de parer à l'effet d'augmentation des prix sur le marché international. Il est également important de prendre en compte l'impact négatif de la crise politique de 2005 sur l'activité économique en général et, donc, sur les recettes fiscales pour la période concernée. Cependant, comme pour les dépenses, bien que trouvant leur source au Trésor, elles ne sont récapitulées et consolidées que dans le TOFE. Ces derniers chiffres ne permettent pas de faire des rapprochements détaillés avec les inscriptions budgétaires.

Chaque année, le budget voté rate l'équilibre et fait apparaître un déficit prévisionnel et une accumulation préoccupante des arriérés de paiement, notamment internes. Un audit de la dette interne en Guinée Bissau sur la période 2000-2007, financé par la Commission Européenne, a été finalisé en juillet 2008 par un cabinet d'études international. Selon les données fournies, les arriérés

intérieurs sur cette période ont été estimés à 113,291 Mds FCFA (172,712 Mil. Euro). De même, le stock d'arriérés intérieurs à la fin 2007 était estimé à 4,5 Mds FCFA, ce qui correspond à plus de 10 % du montant des dépenses réelles totales de l'année.

La non comptabilisation des déficits budgétaires annuels génère des arriérés de dette, intérieure et extérieure, non soldés, en croissance incessante. Selon le Service gestion de la dette du MdF, la dette externe de Guinée Bissau s'élevait à la fin octobre 2008 à 1,140 milliards \$, soit 557,04 millions \$ dette multilatérale et 582,128 millions \$ dette bilatérale.

Le budget n'est pas réaliste et il n'est pas exécuté comme prévu. Au vu de ce contexte, on peut considérer que le budget en Guinée Bissau ne constitue pas un document d'orientation fiable et crédible.

2. Exhaustivité et transparence

Il n'existe pas, jusqu'à ce jour, en Guinée Bissau une réglementation claire sur la classification budgétaire. La nomenclature budgétaire utilisée a été analysée à partir des budgets de 2005 à 2007. Le budget est présenté d'une façon centralisée par Ministère ou Département et suivant une nomenclature qui date des années '80. Dans cette classification, qui n'est pas satisfaisante, les dépenses sont classées par nature, par fonction et par programme, mais elle fournit peu d'informations de nature économique et fonctionnelle. De plus, il n'y a pas de classification administrative. Enfin, elle n'est pas harmonisée avec celle de l'UEMOA. De ce point de vue, la classification budgétaire en vigueur jusqu'à présent ne peut fournir des données informatives fiables, répondant aux standards internationaux dans la matière.

Différentes missions d'évaluation effectuées ces dernières années ont formulé des recommandations en ce qui concerne la révision de la classification et l'utilisation des nomenclatures administratives, fonctionnelles et économiques. Des efforts sont entrepris à présent, avec l'appui de l'assistance technique internationale, pour adapter la nomenclature budgétaire actuelle à la Directive nr. 4/98 de l'UEMOA. La mission a été informée que le budget 2009 devrait être préparé en s'appuyant sur cette nouvelle nomenclature (qui doit encore être formellement approuvée par le nouveau gouvernement mis en place en janvier 2009).

Le projet de loi des finances, ainsi que les documents qui lui sont annexés, ne permettent pas de fournir une information complète à l'ANP. En effet, les annexes budgétaires ne donnent d'informations que sur l'équilibre général du budget, les prévisions de recettes et celui des moyens de fonctionnement alloués à chacun des Ministères, Départements et Agences (MDA), ainsi que le budget d'investissement.

Il en est de même des rapports d'exécution budgétaire. En l'absence de documents fiables, même si des restitutions diverses sur l'exécution du budget sous des formats variés peuvent être produits sur une base *ad hoc*, il est cependant difficile de considérer le budget comme un document exhaustif. De plus, les lois de règlement n'étant plus produites depuis de nombreuses années, il est impossible de connaître de manière précise et exacte le niveau de l'exécution budgétaire pour un exercice donné.

En l'état de l'information disponible et de la fiabilité (très incertaine) des restitutions dans ce domaine, il n'est pas possible d'établir, de façon précise et fiable, le montant des dépenses extrabudgétaires. Indépendamment de ce constat, certaines dépenses peuvent néanmoins être considérées comme des dépenses extrabudgétaires. C'est le cas notamment des *Dépenses Non Titularisées* (DNT) et de leur absence/retard de régularisation, dont la prolifération ces dernières années n'a fait qu'augmenter le niveau déjà extrêmement élevé des arriérés de paiement internes. Ceci représente une violation flagrante des pratiques budgétaires dans la matière. Les dépenses extra budgétaires concernent également une partie des recettes et des dépenses de certains ministères ou institutions. En effet, si pour certaines des MDA, le montant des recettes qu'elles sont susceptibles de lever est bien prévu dans le budget, ce n'est pas le cas pour l'ensemble de ces organismes.

Ainsi, un pourcentage prédéterminé des ressources recouvrées reste à la disposition de certaines MDA dont elles émanent. En conséquence, dès lors que la centralisation de l'information sur les recettes s'effectue sur une base purement déclarative, il semble impossible de déterminer de façon certaine le montant effectif des recettes perçues et, par la même occasion, le montant et la nature des dépenses effectuées à partir de ces ressources.

Les projets comportant un financement des bailleurs de fonds figurent dans le budget d'investissement, mais sans mention de l'origine précise des fonds.

Les risques budgétaires imputables aux entités du secteur public (les agences de l'Etat, les entreprises publiques et les organismes parastataux), sont a priori limités. Cependant, le poids des régies pour menues dépenses des ministères, dont la gestion demeure difficilement auditable, constitue un facteur de risque non négligeable. Avec l'appui de l'UNDP, le gouvernement aurait du effectuer ces dernières années un audit financier des agences gouvernementales qui perçoivent des revenus, avec comme but la confirmation des niveaux des recettes transférées au Trésor et l'identification des domaines pour lesquels la collecte est sous-réalisée. Malheureusement, l'exercice prévu n'a pas eu lieu jusqu'à ce jour.

Enfin, si les médias, et surtout la presse écrite, mettent à la disposition du public quelques informations, notamment sur les appels d'offres importants de l'administration centrale, le public n'a pas de facto accès aux informations budgétaires. De même, le site internet du Ministère des Finances, faute de moyens, n'est que peu opérationnel et, donc, consultable.

Dans ces circonstances, on peut juger que le budget n'est pas assez transparent et exhaustif et que l'absence d'un suivi réel de l'exécution budgétaire ne permet pas d'offrir une information fiable sur l'activité budgétaire du gouvernement. De même, les principales informations financières et budgétaires ne sont pas accessibles au public.

3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales

La procédure de préparation et d'exécution du budget est organisée autour du Ministère des Finances (DG Budget) en collaboration avec le Ministère de l'Economie (DG Plan), qui coordonne les travaux d'élaboration et de suivi des politiques sectorielles.

Formellement, la procédure de budgétisation est organisée (calendrier budgétaire, circulaire budgétaire, conférences budgétaires, etc.), mais le système participatif dans lequel est censé s'inscrire le processus de préparation du budget reste plutôt théorique. De fait, indépendamment de la future mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature budgétaire prévue pour 2009 et de l'élaboration d'un (assez sommaire) document de cadrage budgétaire, le processus s'apparente plutôt à un simple exercice de reconduction presque automatique du budget de l'année précédente, avec quelques ajustements non significatifs. En pratique, les dépenses des principaux ministères sont ainsi budgétisées sur base de données peu réalistes, spécialement en raison d'une maîtrise insuffisante des moyens humains et matériels.

Le budget s'inscrit dans un horizon purement annuel. Il existe, certes, théoriquement, une programmation pluriannuelle en matière d'investissement, le Programme d'Investissement Pluriannuel (PIP), de même qu'existent des stratégies ou des programmes sectoriels pour certains ministères dépensiers (santé, éducation, etc.). Cependant, les estimations et les données chiffrées ne sont pas fiables et, jusqu'à ce jour, les quelques stratégies/programmes sectoriels existants ne sont pas inscrits dans un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global ou sectoriel. L'élaboration récente de la Stratégie de réduction de la pauvreté (DENARP, 2007) devrait néanmoins conduire à réformer le dispositif actuellement en vigueur. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté, le processus préparatoire devrait conduire à l'élaboration d'un cadrage des dépenses à moyen terme et d'un système de suivi-évaluation.

Sous réserve de ces perspectives, la budgétisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement relève, à ce jour, de processus parallèles qui se traduisent notamment par l'absence de prise en compte des charges récurrentes dans le cas des dépenses d'investissement. Le budget ne tient pas dûment compte des stratégies et des politiques nationales.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Le budget annuel de l'Etat est exécuté, en pratique, de façon plutôt aléatoire et non ordonnée. Son exécution souffre par ailleurs d'une absence de cohérence, de fiabilité et de synthèse tout au long de l'année.

Les recettes fiscales et douanières, fixées sans référence à une assiette bien établie, sont comptabilisées en des montants fluctuants, selon les sources d'information. Si les droits des assujettis semblent assez bien connus des divers acteurs économiques, les dispositifs de recours ne semblent, en revanche, pas efficaces. Un système d'immatriculation existe, mais demeure toutefois assez peu fiable, car il n'existe aucune base de données unique entre le fichier central et les autres services.

Le suivi de la trésorerie est particulièrement délicat puisque le budget est voté avec un déficit prévisionnel habituellement non financé. La multiplication des comptes, les poches de trésorerie constituées par les différents ministères dépensiers, ne permettent pas à la Direction Générale du Trésor d'appréhender la situation de façon exhaustive, synthétique et opérationnelle. Les Comités hebdomadaires de trésorerie, opérationnels depuis 2004, qui tentent de fixer les priorités à très court terme en matière de paiement, en fonction des liquidités presque journalières du gouvernement, sont une des illustrations de ces dysfonctionnements.

La dette intérieure, dont le montant a été déterminé et figé pour les exercices 2000 à 2007, suite à un audit international financé par la Commission Européenne et finalisé en juillet 2008, augmente chaque année sans qu'un plan d'apurement ne soit, à ce jour, élaboré. La dette extérieure est relativement bien connue, car depuis des années, la Guinée Bissau n'emprunte plus. Néanmoins, à l'exception de quelques bailleurs multilatéraux ciblés, le remboursement ne peut pas être assuré par les piètres ressources financières du gouvernement.

Quant aux contrôles de la paye, vu l'absence de croisement entre les différentes bases de données existantes, notamment celles du MFP et du MDF, ils ne permettent pas actuellement de déterminer le nombre précis des agents de la fonction publique et leurs correspondance avec les fichiers de paie, et plus particulièrement les agents « fantômes », en dehors d'opérations ponctuelles, comme cela a été le cas en 2005.

En début d'exercice, la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP) expédie à tous les ministères et organismes d'Etat une demande de plan de passation des marchés pour évaluer la charge de travail pour l'année. Les institutions sollicitées ne répondent pas toujours et passent des appels d'offres sans avoir recours à la DGMP.

Le Code des marchés public, relativement récent (2002) n'est pas appliqué à ce jour de façon systématique. Les institutions et ministères concernés agissent de façon indépendante sans solliciter la DGMP. Les marchés de gré à gré sont fréquents, bien que non répertoriés de façon officielle. Il n'y a pas d'organe spécifique pour enregistrer et traiter les réclamations. Mais la création de commissions de contrôle et de régulation est en projet pour 2009. Elles permettront de régler les litiges entre les soumissionnaires et la DGMP.

Le contrôle interne s'appuie sur trois structures dédiées : la Direction du Contrôle Financier interne (DCF), la cellule de contrôle de la Direction Générale du Budget et l'Inspection Générale des Finances (IGF). En ce qui concerne la première, le contrôle interne des dépenses concerne l'examen

des titres, de la qualité de l'administrateur, des pièces jointes et des justificatifs. Il n'y a pas de mesure complémentaire de contrôle interne ou d'analyse de la gestion du risque. Il est prévu pour 2009 de contrôler les caisses d'avances et de dépêcher des contrôleurs dans les ministères pour vérifier les opérations de dépenses à la source.

La Direction Générale du Budget (DGB) a son propre système de contrôle interne que ne diffère pas du précédent. Globalement les contrôles sont superficiels. Il n'existe pas de manuel de procédures couvrant les différentes natures de contrôles à opérer en fonction du type d'engagement et notamment l'attitude à adopter face à des procédures exceptionnelles ou dérogoires.

L'IGF dépend du Ministère des Finances et de ce fait manque d'indépendance. Les inspections se traduisent par un audit des pièces comptables et des justificatifs et à une vérification du système de contrôle interne. Seul, un nombre réduit de ministères bénéficie d'une cellule de contrôle interne. La gestion du risque n'est pas assurée et il n'existe pas de manuel de procédures. Pour l'ensemble des structures, il n'y a pas de suivi des recommandations formulées.

Il est prévu en 2009 deux réformes concernant d'une part, un projet d'un nouveau régime juridique de l'IGF (plus d'indépendance) et d'autre part, la création d'un système de contrôle interne dans toute l'administration publique.

En conclusion, le budget n'est pas exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et il n'y a pas des mécanismes qui puissent assurer un contrôle et un suivi efficace de l'utilisation des fonds publics.

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

Le rapprochement entre les documents comptables du Trésor et les comptes bancaires du Trésor à la Banque centrale se fait quotidiennement depuis décembre 2007, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le rapprochement avec les comptes ouverts dans les banques commerciales se fait également de façon régulière. Le rapprochement des comptes à solde débiteur avec les comptes à solde créditeur fait apparaître un découvert de 20 milliards de FCFA à octobre 2008.

Les comptes projets sous la tutelle du DG Plan/MdE et ceux, sous la tutelle des ministères techniques sont gérés au quotidien par les coordonnateurs des projets. Un comité de suivi vérifie régulièrement l'état des comptes bancaires. Les rapprochements bancaires pour l'ensemble des comptes à la Banque Centrale et dans les banques commerciales sont satisfaisants en termes de réalisation et de délais.

Les situations mensuelles établies en grosses masses par la DG Budget ne permettent pas de suivre en détail les ressources effectivement perçues par les unités de prestation de services primaires, notamment en ce qui concerne les écoles et il n'y a pas de système central de gestion proprement dit.

Il n'existe pas de système courant de collectes des données ou de systèmes comptables capables de fournir des informations fiables sur les types de ressources perçues en espèces et en nature par les écoles primaires dans le pays. En ce qui concerne les structures de santé, la collecte de l'information est bien établie ; elle donne la preuve que les fonds sont réellement perçus par les destinataires que sont les régions sanitaires, les hôpitaux et les centres de santé du pays. Il convient d'encourager le ministère de l'éducation pour qu'il essaie de collecter les informations nécessaires.

La DG Budget émet le premier semestre de l'année un rapport d'exécution budgétaire en grandes masses pour chaque ministère. Ce rapport semestriel est compatible avec les rubriques du budget initial à fin juin. Mais il n'y a pas de deuxième rapport semestriel et aucun rapport d'exécution budgétaire de fin d'année. Ce qui implique que les ministères sectoriels n'ont pas de véritable connaissance de leur disponibilité de crédit ni au cours du 2^{ème} semestre, ni en fin d'année.

En fin d'exercice budgétaire, les états financiers ne sont pas soumis à la vérification externe des institutions comme l'Assemblée Nationale Populaire (ANP) et/ou le Tribunal des comptes (TdC).

Tenant compte de tous ces éléments, on peut conclure qu'actuellement des documents comptables appropriés et des informations ne sont pas produits, conservés et/ou diffusés pour les besoins de maîtrise de la prise de décision, de la gestion et des rapports à établir.

6. Surveillance et vérification externes

Les opérations de surveillance et de vérifications externes de la dépense publique sont exercées, conformément aux textes en vigueur, d'une part, par le Tribunal des Comptes (TdC) dans le cadre du contrôle juridictionnel et, d'autre part, par l'Assemblée Nationale Populaire (ANP), au titre du contrôle parlementaire.

Le mandat du TdC concerne les contrôles préalables et les contrôles a posteriori. Il vérifie si les dépenses correspondent au budget, vérifie la légalité des dépenses et si elles correspondent aux exigences consacrées par la loi, notamment, le respect des seuils pour les marchés publics. Le TdC contrôle aussi, si l'exécution du budget a tenu compte des normes exigées par la loi.

Ce contrôle concerne l'audit des comptes au niveau des ministères, des agences autonomes, des établissements publics, des instituts publics, des collectivités locales et tous autres organismes qui perçoivent des fonds publics.

L'étendue de la vérification théorique du TdC se retrouve dans son mandat qui est à la fois juridictionnel, de contrôles des finances publiques et d'assistance à l'Assemblée Nationale Populaire. La réalité est différente. Le TdC n'assume pas son rôle de conseiller de l'ANP, ne procède pas à la vérification externe des comptes de l'Etat et n'envoie aucun rapport au Parlement et cela depuis 1989. Il est prévu en 2009 de rétablir cet envoi de rapport au Parlement.

Pour assurer l'examen des projets de lois de finances en début de session et la vérification de l'exécution budgétaire, l'ANP dispose de huit commissions dotées chacune d'un Président. En cours d'année, lors de la présentation des situations trimestrielles, si les données financières présentées posent problème, le Président de la Commission Economie, Finances et Plan saisit le Président de l'Assemblée. Ce dernier envoie un courrier au 1^{er} Ministre pour qu'il mobilise le Ministre des Finances afin qu'il se rende au Parlement pour répondre aux questions.

En fin d'année, lors de la présentation de l'Etat financier de l'administration centrale, l'ANP a recours à un fonctionnaire extérieur pour effectuer un audit selon les normes nationales. Il remet ensuite son rapport au Président de la Commission. Ce rapport est envoyé au Tribunal des Comptes pour qu'il donne son avis, mais il n'y a pas de retour. De plus, le TdC, selon la Commission Economique, Financière et Plan, ne vérifie pas l'ensemble des comptes de l'Etat.

Il n'existe pas de loi propre qui régit l'examen de la loi de finances en Guinée-Bissau, sinon les procédures et directives établies par l'UEMOA. L'examen des projets de lois de finances 2006, 2007 et 2008, fait apparaître que les documents produits à l'appui du projet de loi de finances et soumis à l'analyse des députés ne permettent pas d'avoir une vision à moyen terme des politiques publiques, compte tenu de leur caractère lacunaire et imprécis.

Concernant le délai imparti à l'ANP pour examiner le Projet de loi de finances (PLF), la loi organique relative aux lois de finances prévoit que le PLF, accompagné des annexes doit être déposé par le Gouvernement dès l'ouverture de la seconde session ordinaire et au plus tard le 15 octobre. Dans la pratique, par référence aux exercices 2005 à 2007, ces dispositions ne sont pas strictement respectées, des retards étant constatés pour le dépôt des projets de lois de finances au Parlement.

En 2005, l'ANP a disposé de cinq jours pour adopter le PLF et en 2006 de 11 jours, ce qui est largement insuffisant. En 2007, la même instance a eu un mois et demi pour adopter le PLF, mais cette dernière a été proposée à la mi-octobre 2007 et un budget provisoire pour cet exercice a été mis en place.

L'analyse des amendements apportés récemment dans le cadre de l'adoption de la Loi de finances (LF) pour 2008 témoigne des limites du contrôle parlementaire, qui porte essentiellement sur des détails au niveau des dépenses et des recettes. Les rapports annexés à la LF, -financier, économique et social-, n'existent pas. L'ANP produit des amendements budgétaires, mais depuis 2005, il n'y a pas de lois rectificatives.

Au cours des trois dernières années, l'ANP n'a reçu aucun rapport de vérification externe de la part d'organismes ou d'institutions de contrôle externe, notamment du Tribunal des Comptes. Les commissions de l'ANP n'effectuent aucune audition, du fait qu'elles ne reçoivent aucun rapport des entités de contrôle externe. Enfin, en l'absence d'examen de rapports de vérification externe par le pouvoir législatif, l'Assemblée nationale n'a formulé aucune recommandation de mesures qui seraient liées à des constats formulés dans le cadre des rapports émanant d'organismes ou d'institutions de contrôle externe.

Les rapports de vérification externe sur la gestion des finances publiques sont jusqu'à ce jour inexistant. Les Lois de Règlement ne sont pas établies et aucun rapport public, ni rapport particulier n'a été produit au titre du contrôle externe. De même, la procédure des commissions d'enquête n'est pas utilisée.

En guise de conclusion, des dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi ne sont pas opérationnelles. Le contrôle externe, qui devrait être exercé par TdC et ANP, est très limité dans son action. Des efforts substantiels devront être déployés pour les rendre plus efficaces afin de remplir pleinement sa mission.

7. Pratiques des bailleurs de fonds

La plupart des bailleurs de fond ne communiquent pas leurs prévisions de décaissement avant la présentation du budget au Parlement, ni au cours des exercices de référence (2005 à 2007). La quasi-totalité des bailleurs de fonds décaisse selon leur propre calendrier sans faire part des délais au Gouvernement et il n'y a pas de prévisions trimestrielles.

Seule l'Union européenne fournit des estimations sur les décaissements de l'aide projet (par semestre), les autres bailleurs de fonds ne le font pas. Aucun rapport concernant les décaissements de l'aide projet n'est disponible en fin d'exercice.

Les bailleurs de fonds n'ont pas harmonisé leurs pratiques pour se rapprocher du Gouvernement et d'apporter les informations nécessaires avant le vote de projet de loi de finances, pendant l'exécution du budget (le calendrier prévisionnel) et en fin d'exercice (le rapport d'exécution). On peut admettre que pratiquement la totalité de l'aide internationale est actuellement gérée sur la base des procédures spécifiques des bailleurs de fonds, vu le caractère très exceptionnel du recours à des procédures nationales, étant donné la piètre qualité de la gestion des finances publiques en Guinée Bissau.

Comparaison des notations de l'évaluation PEFA de 2008 par rapport à 2006
--

En bref, sur les 31 indicateurs analysés en par la mission en 2008 :

- **6 indicateurs sont en hausse par rapport a 2006** (le P6 en hausse de « C » a « B » ; et 5 autres en très légère hausse de « D » a « D+ » (P4, P16, P20, P21 et P25)
- **9 indicateurs sont en baisse** dont 6 en sensible baisse de « C » a « D » (P3, P5, P7, P19, P26 et D2) ; 1 de « B » a « D+ » (P15) 1 de « C+ » a « D+ » (P11) ; 1 de « C » a « D+ » (P13)
- **2 indicateurs n'ont pas été notés**, suite aux récentes clarifications du Secrétariat PEFA de septembre 2008 par rapport à la notation « D » accordée en 2006
- **14 indicateurs sont restés inchangés.**

ii. Evaluation de l'incidence de la faiblesse de la gestion des finances publiques

Les tableaux ci-après résument, au regard des trois objectifs budgétaires – discipline budgétaire, allocation stratégique des ressources et prestation efficiente des services publics – l'incidence des dysfonctionnements observés dans la gestion des finances publiques en Guinée Bissau suivant les dimensions PEFA.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Organisation efficiente des services
<i>Crédibilité du budget</i>	<p>Il n'est pas possible d'apprécier à ce jour le degré de crédibilité des prévisions par rapport aux autorisations budgétaires, en l'absence de nomenclatures budgétaire et comptable compatibles. Faute de restitution, on ne peut pas parler de discipline budgétaire, ni de transparence.</p> <p>Les recettes intérieures perçues sont assez proches des prévisions. Cependant, le manque chronique de trésorerie enlève toute crédibilité à l'exécution budgétaire qui pallie par un système de crédits sur caisses d'avances rarement régularisées.</p>	<p>L'importance du montant des arriérés de paiements (notamment sur les salaires) entraîne une confusion dans la gestion budgétaire et comptable, le poids des intérêts et agios pesant très lourd. Ces arriérés induisent également des modifications dans la structure réelle des dépenses dès lors qu'une part des paiements d'agios passe avant les dépenses budgétaires de l'année.</p> <p>Elles créent aussi une pratique de surcoûts, voire un risque avéré de fraude de la part des divers fournisseurs et allocataires de l'Etat.</p>	<p>Les services étant dépendants de l'existence de crédits de paiements pour pouvoir réellement fonctionner, leur organisation reste problématique. La difficulté est réellement été ressentie au sein du MdF, mais aussi dans les différents ministères dépensiers.</p>
<i>Exhaustivité et transparence</i>	<p>La nomenclature budgétaire, essentiellement administrative et peu utilisable pour élaborer des analyses fonctionnelles et économique, ne permet pas une présentation répondant aux standards habituellement constatés.</p> <p>La documentation budgétaire, qui comporte un nombre annexes, ne correspond pas complètement aux standards selon PEFA.</p> <p>Un certain nombre d'opérations échappent au budget. Il s'agit, notamment, des DNT (et particulièrement leur manque de régularisation) et les recettes encaissées et des dépenses effectuées directement par certains ministères, dont le montant n'est pas toujours</p>	<p>Le manque de documentation budgétaire est de nature à nuire au contrôle parlementaire.</p>	<p>L'absence de reversement par certains MDA des recettes qu'ils perçoivent et l'utilisation directe qu'ils en font pour faire face à leurs propres dépenses ne permet pas à l'Etat d'effectuer une répartition équitable des ressources.</p>

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Organisation efficiente des services
	<p>connu.</p> <p>Si le budget alloué aux transferts vers les MDA est prévu au budget de l'Etat et si d'après les informations recueillies, il semble que ces transferts soient effectués, les montants sont communiqués avec retard au stade de la préparation des budgets et sont également souvent versés avec retard.</p> <p>Le public n'a pas accès à l'information sur le budget de l'Etat.</p>	<p>Des informations en provenance des établissements publics ne sont pas centralisées et par conséquent l'absence de consolidation de ces derniers est de nature à empêcher l'Etat d'anticiper une situation de déficit de ces entités qui pourrait grever sa propre situation financière.</p> <p>Le déficit d'information empêche le public de vérifier la manière dont les ressources sont actuellement utilisées.</p>	<p>La mise à disposition tardive des informations des transferts de l'Etat aux MDA a une incidence directe sur la qualité de leurs prévisions budgétaires. La validation tardive des budgets de ces entités nuit à l'efficacité de leur exécution</p>
<i>Budgétisation fondée sur des politiques nationales</i>	<p>L'absence de programmation budgétaire à moyen terme et le déficit d'informations fiables dans le processus de préparation budgétaire se traduisent par une reconduction des budgets de N-1 et par l'absence de prise en compte des options stratégiques dans l'allocation des crédits budgétaires.</p> <p>Il n'existe pas, par ailleurs, de vraies stratégies sectorielles reposant sur des estimations quantifiées réellement fiables.</p>	<p>L'absence de CDMT conduit à l'octroi d'allocations non réalistes et à des modifications importantes dans la composition des dépenses.</p> <p>Absence d'estimation chronique des charges récurrentes et allocations de ressources pénalisées par le caractère très limité du dialogue entre le MdF le MdE et les ministères sectoriels au niveau de la procédure budgétaire.</p>	<p>L'absence de visibilité sur le moyen terme empêche les MDA d'optimiser leurs interventions, d'autant que les investissements réalisés demeurent non opérants faute de charges récurrentes prévues au budget, leur absence étant en principe génératrice d'un défaut d'entretien et de maintenance.</p>
<i>Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</i>	<p>La gestion de la trésorerie est l'une des faiblesses majeures. La limitation des engagements par 1/12^{èmes} devrait permettre une certaine lisibilité sur le cadencement des dépenses, mais les procédures dérogatoires sont trop nombreuses et trop importantes en valeur.</p> <p>Les contrôles en matière de paie ne sont pas performants en l'absence de croisement des différents fichiers.</p>	<p>L'absence de connaissance d'une véritable assiette concernant les matières fiscales et douanières prive l'Etat d'une affectation stratégique des ressources qui corresponde à la faculté contributive réelle des acteurs économiques.</p> <p>Elle explique pour l'essentiel la faiblesse des montants recouverts par l'administration et les difficultés structurelles en matière de gestion de la trésorerie.</p>	<p>L'absence de plan de contrôle basé sur les risques dans la plupart des services en charge, l'absence de manuels de procédures pour un certain nombre de services chargés du contrôle qui permettraient une allocation ciblée des agents, l'insuffisance de fiabilité sur la réalité des ressources encaissées compromet toute politique de mise à disposition et de fourniture efficiente des services.</p>
<i>Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers</i>	<p>Les rapprochements entre la comptabilité et les relevés de comptes se font chaque jour, mais la profusion des comptes à la BCEAO et dans les banques commerciales dont certains ne dépendent pas d'une signature du Trésor,</p>		<p>L'absence d'information sur l'exécution des budgets aussi bien du budget général que des budgets des autres entités publiques, limite la capacité de surveiller la réalisation des objectifs et donc de prendre les mesures correctrices qui</p>

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Organisation efficiente des services
	<p>enlève toute crédibilité à ces rapprochements.</p> <p>En dehors d'un TOFE trimestriel/annuel, les rapports dans l'année sur l'exécution budgétaire ne sont pas établis.</p> <p>Les administrateurs de crédits des ministères dépensiers et des entités administratives sont informés en principe du montant de crédits qui leur est alloué. Mais la faiblesse des moyens financiers accordés et l'irrégularité dans la mise en place des budgets ne leur permettent pas de jouer pleinement leur rôle.</p>	<p>Les documents d'exécution budgétaires n'existant pas réellement, ils ne peuvent en conséquence pas être utilisés comme outils d'aide à la décision et au pilotage des actions de l'Etat.</p> <p>Le manque d'informations sur le suivi de l'exécution du budget peut aussi entraîner des modifications non justifiées dans la répartition efficiente des dépenses.</p>	<p>s'imposent en temps utile.</p> <p>L'absence de contrôle de la mise à disposition des budgets nuit à toute transparence.</p>
Surveillance et vérification externe	<p>L'examen a posteriori de l'exécution de la loi de finances par la Cour des Comptes et par l'ANP n'est pas opérationnel.</p> <p>L'absence d'examen a posteriori des comptes de l'Etat et de diffusion des rapports de surveillance et de contrôle externes conduit à l'impossibilité pour l'ANP d'infléchir réellement les choix budgétaires et de contrôler efficacement l'action gouvernementale.</p>	<p>La pertinence et l'efficience de l'allocation des ressources par le Gouvernement ne sont pas évaluées, et donc sanctionnées, de même que l'exécution du budget en regard des politiques qui ont servi de fondement à sa préparation.</p>	<p>L'absence de contrôle notamment a posteriori des comptes de l'Etat et, d'une manière générale, de rapports de surveillance et de contrôle externe, conduit, en corolaire de l'absence de sanction, à une déresponsabilisation des administrations, de nature à nuire à la qualité des services administratifs et financiers.</p> <p>L'ANP n'est pas en mesure de contrôler la dépense publique et donc d'en apprécier l'efficience en regard de l'organisation des services.</p>

iii. Perspectives de planification et de mise en œuvre des réformes

Grâce au premier train de réformes lancées par le Gouvernement de Guinée-Bissau, avec le soutien des partenaires au développement, des progrès ont été enregistrés. En particulier, il s'agit du renforcement des capacités de conjoncture et prévision de la DGB, en ce qui concerne l'élaboration du Budget de l'Etat dans le respect du calendrier budgétaire ; du renforcement de la Direction de la Conjoncture et de l'INEC, par rapport à l'élaboration de la note de conjoncture ; tout comme du Trésor, avec l'intégration effective des fonctions « *caisse* » et « *gestion des comptes de dépôts* », auparavant assurées par la BCEAO, et la mise en place graduelle d'un système comptable centralisateur. De même, un logiciel intégré de suivi budgétaire (SIGFIP) sur le circuit budgétaire (DGB) et sur le circuit comptable (DGT) est presque complètement opérationnel, tandis qu'une mission d'assistance technique a formé sur place les agents du Trésor à la fonction caisse.

D'autres progrès concernent la sensibilisation des structures impliquées dans la gestion du budget de l'Etat (MdF et les principaux ministères sectoriels) à la perspective du cadre des dépenses à

moyen terme (CDMT) et dans le contrôle de ce processus (l'IGF et TdC), avec l'initiation aux techniques d'élaboration du budget général de l'Etat et du CDMT ; la mise en place en 2007 au niveau de la Direction de la Coopération Internationale (DCI) du Secrétariat d'Etat à la Coopération (SEC), des structures chargées de centraliser les informations sur les flux de l'aide au développement (Structure de coordination) et d'en assurer un suivi efficace (Cellule de suivi évaluation).

Malgré le démarrage récent de mesures destinées à améliorer le système de gestion des finances publiques, celles-ci n'ont pas encore produit pleinement leurs effets. Des dysfonctionnements existent toujours qui fragilisent les dispositifs nationaux en matière de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics, tant au niveau du système budgétaire (cadre institutionnel et juridique, préparation et exécution du budget de l'Etat, suivi et comptabilité des opérations), que celui des contrôles sous-jacents.

La persistance des faiblesses du système de gestion des finances publiques et de passation des marchés, de même que l'absence des structures d'exécution nationale dans le circuit de gestion de l'aide rendent plus que nécessaire la poursuite des réformes déjà amorcées. Seule la mise en œuvre de réformes pertinentes est susceptible d'améliorer la qualité des dispositifs nationaux de gestion financière et de contribuer au développement des capacités nationales.

Les grandes axes de réforme dans la gestion des finances publiques qu'exige la situation actuelle de la Guinée-Bissau sont centrés autour de :

La réorganisation du cadre organique,

Le renforcement des capacités d'analyse, de gestion et de contrôle,

Le développement du capital humain et

L'adaptation des différents dispositifs aux besoins actuels.

Il est souhaitable que le gouvernement, avec le soutien de ses partenaires, procède, dans le cadre de la mise en œuvre de ces réformes, à une programmation des activités sous jacentes, à partir de plans d'actions cohérents et budgétisés que la partie nationale devra préparer, en fonction des priorités énoncées.

Sans entrer dans le détail de l'avancement des travaux, lequel fera l'objet de développements particuliers à la suite du présent rapport, dans le cadre de l'analyse du processus gouvernemental de la réforme, force est de constater qu'au stade d'intervention de la mission, il est manifestement trop tôt pour mesurer l'impact réel des réformes réalisées sur le système de gestion des finances publiques du pays. Néanmoins, il apparaît manifeste, dans le contexte, que le gouvernement pourrait utilement s'appuyer sur les constats de l'évaluation PEFA pour poursuivre sa stratégie de réforme et de renforcement des finances publiques dans les domaines de la préparation du budget, de son exécution et de son contrôle.

1. INTRODUCTION

Objectifs de la mission

L'objectif de cette évaluation est de proposer un *constat de la performance de la gestion des finances publiques en Guinée Bissau*. Le but de l'exercice n'est pas d'évaluer ou de noter les différentes institutions gouvernementales ou leurs responsables, mais plutôt de situer le système de gestion des finances publiques par rapport aux meilleures pratiques internationales.

L'exercice de mesure de la performance des finances publiques en Guinée Bissau, selon la méthodologie PEFA, a été réalisé avec l'appui des partenaires techniques et financiers, et notamment l'Union Européenne, en tant que chef de file.

Méthodologie

Le rapport PEFA n'émet pas de recommandations au sujet des réformes à engager et n'essaye pas d'évaluer l'impact potentiel des réformes en cours sur la performance de la gestion des finances publiques. De même, il n'analyse pas les politiques budgétaires au sens de l'opportunité de telles ou telles dépenses. La méthodologie PEFA est normalisée sur la base de 31 indicateurs de la gestion des finances publiques qu'il convient d'abord de documenter, puis de noter avec toute l'objectivité possible.

Dans ce cadre, la mission a procédé à un grand nombre de réunions avec des cadres supérieurs de l'administration Bissau guinéenne, à des niveaux de responsabilité variables, des Directeurs de cabinet ou Directeurs généraux à des responsables placés sous leur responsabilité et plus proches de la réalisation effective des opérations. Les différentes informations collectées ont été par la suite triangulées, dans la mesure du possible, avec d'autres sources. La liste des personnes rencontrées est donnée en *annexe* à la fin du rapport, de même que celle de la documentation consultée dans le cadre de cet exercice d'évaluation.

Afin de permettre une meilleure compréhension de l'évaluation de chacune des composantes des indicateurs ainsi que de la note globale retenue, il a été jugé opportun de joindre, en annexe, un rappel de la méthode de notation utilisée, dont la connaissance est un préalable indispensable à l'appréhension des données du présent rapport.

Le rapport final présente la synthèse des constats de la mission PEFA et a été préparé à l'issue d'un séjour à Bissau du 24 novembre au 22 décembre 2008 et du 5 janvier au 25 janvier 2009. La mission a été supervisée par José Manuel Alves Pereira, responsable à la Délégation de la Commission européenne à Bissau ainsi que par le Comité ad hoc de suivi de l'évaluation PEFA. L'équipe d'évaluation a été composée de Dan Nicolau, spécialiste en finances publiques et chef de l'équipe, Dominique Frémondrière, expert international et Evaristo Gomes Pereira, expert national. Un atelier de démarrage et de présentation de l'exercice PEFA a été organisé sur place le 3 décembre 2008, en présence du Ministre de l' Economie et du Secrétaire au Trésor, des directeurs généraux, des directeurs et cadres concernés de l'administration Bissau guinéenne et des représentants des principaux partenaires au développement. De même, à la fin de la mission, l'équipe a organisé le 22 janvier un atelier de restitution des conclusions préliminaires de l'exercice d'évaluation PEFA, en présence des principaux acteurs.

Le présent rapport final a incorporé les commentaires reçus des différents intervenants parties prenantes. Ainsi, les réponses de l'équipe d'évaluation PEFA aux commentaires envoyés par le Ministère de Finances le 31 mars 2009 sont présentées en annexe. La mission a aussi tenu compte

des commentaires reçus de la part du Secrétariat PEFA, qui ont été intégrés dans la version finale du rapport. (Une copie du document contenant les commentaires PEFA en date du 20 avril 2009 est également incluse comme annexe).

Le déroulement de la mission s'est effectué dans des conditions satisfaisantes et les membres de la mission ont pu mener à terme les investigations nécessaires grâce à la collaboration des services financiers notamment du Ministère des Finances et des diverses autorités rencontrées à l'occasion de leurs démarches.

Au terme de son séjour, la mission tient à remercier les autorités Bissau guinéennes, notamment les représentants du Ministère des Finances, pour leur accueil chaleureux, leur étroite collaboration et les dispositions prises pour lui faciliter le recueil des informations.

Le présent rapport comprend un résumé des principales conclusions de l'évaluation, une brève comparaison avec les résultats de l'évaluation précédente (PEFA, 2006), un descriptif des données générales sur le pays (situation économique, objectifs budgétaires et cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques), ainsi que l'évaluation détaillée des 31 indicateurs de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, en application de la méthodologie PEFA.

2. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE PAYS

2.1. La situation économique du pays

2.1.1 Le contexte national

C'est en 1974 que la Guinée-Bissau obtient son indépendance du Portugal, après une longue guerre de libération qui a causé le déplacement d'environ un cinquième de la population et la destruction d'importantes infrastructures économiques. Le conflit armé des années 1998 et 1999, puis les coups d'État militaires subséquents, ont laissé une partie considérable du tissu social et économique en ruines, et contribué à intensifier la pauvreté déjà largement répandue. Même si les élections de 2004 et 2005 ont pu ramener la paix dans le pays, la Guinée-Bissau est devenue un des pays les plus pauvres au monde, se classant en 2007-2008 au 175^{ème} rang sur 177 pays d'après l'indice de développement humain des Nations Unies. La Guinée-Bissau compte une population d'environ 1,6 million d'habitants. Son économie repose principalement sur l'agriculture et la pêche, qui représentent environ 63 % du PIB. L'agriculture assure 80 % des moyens de subsistance et 90 % des exportations, notamment de la noix de cajou, le premier produit d'exportation. Les infrastructures du pays sont exsangues, ses indicateurs sociaux faibles, et plus des deux tiers de sa population vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

Pendant les années 2000, les performances économiques de la Guinée-Bissau ont été médiocres et surtout irrégulières. L'État tire principalement ses revenus des exportations agricoles, d'une part, et de l'aide budgétaire fournie par les bailleurs, d'autre part. La fiscalité interne ne génère pas de gros montants. La situation budgétaire du pays n'a cessé de se détériorer dernièrement, en raison du faible niveau des recettes et de la masse salariale considérable. Les arriérés de salaires des agents de l'État représentent à ce jour la conséquence la plus pressante de cette situation.

La situation économique, qui a connu une régression prononcée au cours des années postérieures au conflit interne, s'est légèrement améliorée depuis 2003, grâce à l'accroissement de la production et de la vente de noix de cajou. A titre d'illustration, celle-ci a atteint un niveau record cette année, contribuant à une croissance du PIB de plus de 15 % par rapport à 2002. Le décaissement de fonds importants de la Banque mondiale, dans le cadre du crédit à l'appui du redressement et de la reprise économique, et des Nations Unies a contribué à stimuler l'activité économique, en particulier dans le secteur informel. Cette embellie s'est poursuivie en 2005, le niveau des exportations de noix de cajou étant resté élevé, avec un taux de croissance réelle du PIB de 3,2 %. La situation s'est inversée en 2006 : près de la moitié de la production de noix de cajou- estimée à 110 000 tonnes- n'avait pas encore trouvé preneur vers fin octobre 2006, en raison d'une augmentation de 40 % du prix aux producteurs décidée par le gouvernement. A cause de cette mauvaise campagne agricole et de la hausse des cours internationaux du pétrole, le taux de croissance économique n'a été que de 2,7 % sur l'année.

Structure de la production (en % du PIB)

Années	1997	2006	2007
Secteur primaire	54,6	61,8	63,6
Secteur secondaire	15,3	11,5	12,2
Secteur tertiaire	30,1	26,8	24,2

Source : Banque mondiale : « Guinea Bissau at a glance », septembre 2008

Depuis 2007, le pays a connu un rétablissement économique progressif, en partie grâce à l'augmentation de la production agricole due au retour des pluies normales. La masse monétaire au sens large a augmenté de 25 % en 2007, légèrement plus rapidement qu'initialement projeté. L'accumulation des capitaux étrangers par la banque centrale et un crédit plus élevé pour le secteur privé a aidé à augmenter la liquidité domestique. Comme prévu, le déficit de la balance des paiements externes (à l'exclusion des transferts courants officiels) a diminué à 12,5 % du PIB en 2007 par rapport à 27 % en 2006, reflétant des exportations plus élevées des noix de cajou. Le taux d'inflation sur les douze derniers mois a atteint 9,3 % à la fin 2007, comparée à 3,2 % à fin 2006, en raison notamment de l'augmentation de 14 % des prix des denrées alimentaires, et en 2008 elle devrait demeurer relativement élevée.

Le secteur financier du pays s'est développé depuis fin 2005 grâce à l'ouverture de trois nouvelles institutions financières : la Banque régionale de solidarité (BRS) spécialisée dans la micro finance, la Banque de l'Union (BDU) et Ecobank, qui offre des services de crédit commercial. Le taux de change réel est resté stable, mais s'est apprécié en moyenne d'environ 1 % par an vis-à-vis de ses partenaires commerciaux du fait de la bonne santé relative de l'euro.

Le contexte de relative stabilité a permis dernièrement le réengagement de la communauté internationale.

Les principaux partenaires au développement de la Guinée-Bissau sont des donateurs bilatéraux européens, l'Union européenne (UE), la Banque africaine de développement (BAD), des agences des Nations Unies, la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI).

Le caractère hautement préoccupant de la situation économique et budgétaire était un des thèmes principaux de la rencontre des partenaires internationaux et régionaux avec les autorités bissau-guinéennes, lors d'une table ronde sur la sécurité et le développement organisée à Genève en novembre 2006. À cette occasion, les autorités ont présenté un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DENARP) et un plan de réforme du secteur sécuritaire, dans le but de réunir la somme de 538 millions de dollars auprès des bailleurs de fonds. Ces derniers ont salué les efforts louables accomplis par la Guinée-Bissau dans le domaine des réformes économiques et pour la finalisation du DSRP et du plan d'appui à la réforme sécuritaire. Mais les annonces de contribution d'un montant de 262,5 millions de dollars n'ont pas atteint l'objectif global du gouvernement. Une conférence des donateurs s'est tenue à Lisbonne le 19 décembre 2007 afin de lever 7 millions de dollars pour le financement du programme.

Les décaissements effectués par les bailleurs de fonds, au titre de l'appui budgétaire, pendant le deuxième semestre de 2007 ont permis de combler le déficit de financement du budget de l'État, aidant ainsi à résorber le déficit des finances publiques. Cette évolution, conjuguée aux progrès accomplis par le gouvernement dans la mise en œuvre des réformes budgétaires, a créé les conditions qui ont conduit en janvier 2008 à l'approbation par le FMI d'un programme d'urgence d'assistance post-conflit (EPCA) d'un montant initial de 2,8 millions de dollars. Cette aide est un soutien au programme des autorités pour 2008 et vise à aider le pays à faire face aux défis immédiats liés au rétablissement de la stabilité des finances publiques, au renforcement des capacités de mise en œuvre des politiques et à la normalisation des relations avec les bailleurs de fonds. Le concours fournis par le FMI à travers l'EPCA s'inscrit dans le cadre d'un effort concerté de la communauté internationale en vue d'apporter une assistance financière à la Guinée-Bissau.

La création par l'Union européenne de la mission d'appui à la Réforme du secteur de la sécurité et le lancement de l'initiative de la Commission d'édification de la paix des Nations unies pour la Guinée-Bissau est une perspective positive.

Tel est, dans les grandes lignes, le contexte économique et social dans lequel il convient d'appréhender les résultats de la présente évaluation, mais aussi la stratégie de réduction de la pauvreté.

2.2. Les objectifs budgétaires

2.2.1. Performance budgétaire

Le tableau présenté ci-dessous propose un résumé sur trois ans de l'exécution du budget de l'Etat. Les recettes fiscales sont, en pourcentage du PIB, inférieures à la norme de l'UEMOA et le gouvernement rencontre des difficultés pour collecter les impôts et les droits de douanes (voir aussi les commentaires concernant les indicateurs PI-13 à PI-15).

Avec un déficit budgétaire global base engagements (dons compris), s'élevant à 6,7% du PIB en 2007 contre 6 % du PIB en 2006, la situation des finances publiques s'est sensiblement dégradée, reflétant les le manque de maîtrise des dépenses publiques et de mobilisation des ressources internes par les autorités. Les recettes budgétaires, qui se sont élevés à 15 % du PIB en 2007, ont régressé par rapport aux 18 % en 2006 et 17 % de 2005. Cette évolution tient principalement a la baisse des impôts et taxes collectes ou recouvrés par l'administration. Les dépenses publiques (hors charges d'intérêts de la dette) sont restées relativement constantes et ont représenté 22-23 % du PIB.

Budget de l'administration centrale (% du PIB)

Année	2005	2006	2007
Recettes totales et dons	29	27	26
Recettes totales	17	18	15
Dons	12	9	11
Dépenses totales	49	49	46
Dépenses hors charge des intérêts	22	23	22
Charge d'intérêts de la dette	27	26	24
Déficit global (dons compris)	-11,5	-6	-6,7
Déficit primaire	-5,6	-4,9	-6,7
Besoin de financement	24,5	-61,7	-17,9
Extérieur	-0,42	8,3	-3,6
Intérieur	25	14	15,1

Source : Direction générale de la conjoncture et des prévisions, MdF

Budget de l'administration centrale (mds FCFA)

Année	2005	2006	2007
Recettes totales et dons	48,2	47	45,6
Recettes totales	27,9	31,2	26,6
Dons	20,3	15,8	19
Dépenses totales	81,5	84,5	82,2
Dépenses hors charge d'intérêts	37,4	39,7	38,7
Charge d'intérêts de la dette	44,1	44,8	43,5
Déficit global (dons compris)	-18,9	-10,5	-17,9
Déficit primaire	-9,3	-8,6	-12,1
Besoin de financement	40,3	38,3	20
Extérieur	41	23,9	27,2
Intérieur	-700	14,4	-6,5

Source : Direction générale de la conjoncture et des prévisions, MdF

L'exécution budgétaire en 2007 a été plus faible que prévue. Les dépenses non-régularisées ont, d'une manière inattendue, fortement aggravé le déficit primaire domestique à 10,8 % du PIB, ou environ 1,5 % de plus que précédemment prévu. Des mesures ont été prises afin de corriger les déficiences dans la gestion des dépenses. Bien que les appuis budgétaires des bailleurs aient repris en 2007, le gouvernement a dû néanmoins postposer la majeure partie de la dette commerciale, arrivée à échéance en 2007, avec pour résultat une accumulation des arriérés domestiques considérables.

L'exécution fiscale s'est améliorée au début de 2008. Quatre des six indicateurs quantitatifs convenus avec le FMI ont été remplis (déficit primaire domestique, revenus du gouvernement, financement domestique du budget, et les prêts externes non-concessionnels). Le déficit primaire domestique pour le premier trimestre était de 3,8 milliards FCFA, inférieur au montant cible convenu de 5,1 milliards FCFA, grâce à une intervention meilleure que prévue sur les dépenses et les revenus. Les dépenses courantes, portant particulièrement sur les salaires, marchandises et services, ont été en-dessous des niveaux programmés pour environ 0,6 milliards FCFA au mois de mars ; quant aux revenus, ils furent supérieurs d'environ 0,5 milliards FCFA, et concernent principalement les impôts plus élevés collectés sur les importations de 2007. Des impôts sur les sociétés plus élevés que prévus ont été également enregistrés début 2008, dus en partie aux améliorations des procédures de collection, ainsi qu'à la croissance des taxes à l'exportation (reflet d'une bonne récolte des noix de cajou). Jusqu'au mois de mai 2008, Le gouvernement n'a pas enregistré d'arriérés de salaires.

En revanche, du fait de l'arriéré domestique élevé pour 2007 à répercuter sur le premier trimestre de 2008, certains paiements courants n'ont pu être effectués et de nouveaux arriérés se sont créés. Les autorités ont publié dès lors un décret pour stopper le paiement de ces arriérés, afin de remplir les conditions convenues avec le FMI pour l'ensemble de l'année 2008.

2.2.2. Allocations des ressources

La structure de la dépense est analysée ci-dessous par secteur prioritaire ou par classification économique. Les deux types de données convergent vers le constat d'une légère augmentation globale des dépenses dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et des infrastructures, ce qui est conforme aux orientations du document stratégique de réduction de la pauvreté (DENARP).

Dotations budgétaires par secteurs prioritaires (% des dépenses totales)

Année	2005	2006	2007
Affaires et services de l'enseignement	8,39	8,25	8,49
Affaires et services de santé	4,05	6,66	8,31
Affaires et services de l'agriculture	0,81	1,47	3,43
Affaires et services d'eau et assainissement	0,03	0,71	0,35

Source : Direction générale de la conjoncture et des prévisions, MdF

Dotations budgétaires par secteurs prioritaires (milliards FCFA)

Année	2005	2006	2007
Affaires et services de l'enseignement	5,573	6,151	6,160
Affaires et services de santé	2,688	4,964	6,028
Affaires et services de l'agriculture	539	1,095	2,489
Affaires et services d'eau et assainissement	0,022	0,530	0,251

Source : Direction générale de la conjoncture et des prévisions, MdF

Dotations budgétaires par classification économique (% des dépenses totales)

Année	2005	2006	2007
Dépenses de fonctionnement			
<i>Traitements et salaires</i>	27,6	23,5	26,9
<i>Acquisitions de biens et services</i>	18	16,6	17,5
<i>Charge d'intérêts</i>	1,2	4,8	3,2
<i>Transferts</i>	11,8	14,4	13,3
<i>Autres dépenses</i>	6,9	4,5	4,7
Dépenses d'investissements	37,7	36,7	37,6

Source : Direction générale de la conjoncture et des prévisions, MdF

Dotations budgétaires par classification économique (milliards FCFA)

Année	2005	2006	2007
Dépenses de fonctionnement			
<i>Traitements et salaires</i>	18,329	17,499	19,526
<i>Acquisitions de biens et services</i>	11,961	12,371	12,714
<i>Charge d'intérêts</i>	0,775	3,558	2,347
<i>Transferts</i>	7,818	10,735	9,634
<i>Autres dépenses</i>	4,560	3,373	3,403
Dépenses d'investissements	25,044	27,333	27,310

Source : Direction générale de la conjoncture et des prévisions, MdF

2.3. Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques

2.3.1. Le cadre juridique

Actuellement les fondements juridiques de la gestion des finances publiques de la Guinée Bissau émanent de :

- *La Constitution*, qui stipule dans son article 72 que « Le gouvernement prépare le plan de développement national, le budget général de l'Etat et assure son exécution. En ce qui concerne le pouvoir de l'Assemblée Nationale Populaire, son pouvoir est régi par l'article 52 de la Constitution qui dispose que c'est l'Assemblée Nationale qui approuve le budget de l'Etat. La compétence de cette institution est reconnue pour approuver les comptes de l'Etat.

- *La loi organique sur les lois des finances* ainsi que par le décret portant sur le règlement général de la comptabilité publique. Ces textes datent de 1986 et n'ont pas fait l'objet d'une actualisation. La plupart des textes régissant la gestion des finances publiques ne sont pas à ce jour harmonisées avec les principales directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques, alors que les directives 5 et 6/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 sont entrées en vigueur depuis le 1er janvier 1998.

La Guinée Bissau n'a pas encore adopté les principales directives de l'UEMOA relatives à la gestion des finances publiques. Les principales sont brièvement présentées ci-après.

Directive 5/97 relative aux Lois de Finances

Cette loi aura pour objectif de rassembler en un seul texte les règles fondamentales relatives à la nature, au contenu, à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances, ainsi qu'aux opérations d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat.

Directive 6/97 relative au Règlement Général sur la Comptabilité Publique

Ce texte aura pour objet d'adopter un règlement général sur la comptabilité publique qui se substituerait à la réglementation de 1986, conçue dans un autre contexte. Ce règlement devra mettre en application les dispositions de la loi relative aux lois de finances en définissant les principes fondamentaux de comptabilité publique.

Directive 4/98 relative à la nomenclature budgétaire

La nomenclature budgétaire consacrera au plan interne la description de l'ensemble des comptes budgétaires de l'Etat, définis et classés suivant le tableau A du Manuel des statistiques de finances publiques du FMI, complété par une classification des ressources d'emprunt, calquée sur le tableau D (Financement par catégorie de créanciers) et E (Financement par catégorie d'instruments de la dette) dudit Manuel. L'architecture de la nouvelle nomenclature budgétaire imposera la codification de l'ensemble des ressources et charges de l'Etat rendant ainsi la lecture du budget plus aisée, en favorisant le renforcement du contrôle budgétaire ainsi que les analyses économiques et financières et accroîtra la responsabilité des ministères sectoriels tant en matière de prévisions qu'en matière d'exécution budgétaire.

Directive 5/98 relative au Plan comptable de l'Etat

Le nouveau plan comptable de l'Etat doit se substituer à l'actuel plan comptable dont l'application remonte à 1986. Il permettra de décrire et de contrôler les opérations d'exécution du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes de l'Etat. Il permettra par ailleurs l'information des autorités chargées de la gestion et de celles chargées du contrôle des finances publiques. Il introduira des spécificités issues du plan comptable général (comptes de la Classe 1 « Comptes de Résultats et Dettes », classe 2 « Comptes d'immobilisations », Classe 3 « Comptes internes » incluant notamment la comptabilisation des droits constatés, Classes 6 « Charges » et 7 « Produits » ainsi que des spécificités liées à la comptabilité de l'Etat (comptes de la classe 0 « Résultats des lois de Règlement »). Ce manque d'actualisation des règles existantes fragilise les efforts de réformes en cours et ne permet pas d'avoir un cadre légal cohérent. Le Gouvernement est à présent en train de travailler sur l'adoption des directives communautaires et devrait transposer dans son droit interne les directives de l'UEMOA, afin de se doter d'un cadre juridique adéquat.

2.3.2. Le cadre institutionnel

Les principaux organes intervenant dans la gestion des finances publiques en Guinée Bissau sont brièvement présentés ci-dessous.

Le Ministère des Finances

Le décret loi n° 9/2006 Conseil des Ministres publié au Journal Officiel nr 41/9 octobre 2006 (Loi organique du Ministère des Finances) apporte des modifications à l'organisation et au fonctionnement du Ministère des Finances et fixe ses principales attributions.

Ce ministère est chargé de l'élaboration et de l'exécution de la politique financière et budgétaire de l'État. Il est responsable de la bonne exécution des ressources et des charges budgétaires, de la gestion de la trésorerie de l'État, en conformité avec les dispositions de la loi. A ce titre il est l'ordonnateur général unique des dépenses et recettes de l'Etat. Il prépare le budget général de l'État et prescrit son exécution tant en recettes qu'en dépenses. De même il est l'ordonnateur des comptes spéciaux du Trésor sur la base de la directive nr. 6/97 de l'UEMOA et du Règlement général de la comptabilité publique

Les ministres, les responsables des institutions de la République et des organismes publics autres que l'État, sont administrateurs des crédits budgétaires affectés à leur département, institution ou organisme. Ils reçoivent délégation du ministre des finances, ordonnateur principal du budget de

l'État, pour engager, liquider ou ordonnancer les dépenses. A ce titre, ils doivent tenir une comptabilité budgétaire dont les données concourent à la confection du compte général de l'administration. Ils doivent également tenir une comptabilité matières.

Les structures suivantes dépendent directement du Ministre des finances : l'inspection générale des finances ; la direction générale du budget ; la direction de la conjoncture et prévision ; la direction générale des contributions et des impôts ; la direction générale des douanes. En revanche, la direction générale du trésor, la direction générale des marches publics et du patrimoine et le service d'informatique sont sous la tutelle du Secrétaire d'Etat du MdF.

En matière de dépenses, deux structures administratives majeures interviennent au sein du ministère des finances :

a) *la Direction Générale du Budget (DGB)* chargée de diverses missions : préparer le budget de l'État, assurer et suivre son exécution, produire chaque année les comptes administratifs de l'Etat ; contrôle de la légalité des opérations de l'administration financière de l'Etat et

b) *la Direction Générale du Trésor (DGT)* chargée de l'administration de la trésorerie de l'Etat ; de centraliser les recettes budgétaires, d'exécuter les dépenses de l'État, de réaliser des opérations d'intervention financière de l'Etat dans l'économie ; et d'assurer la tutelle financière de l'Etat sur le secteur publique, administratif et entrepreneurial ainsi que sa fonction d'actionnaire. En recettes, le budget de l'État est principalement exécuté par les Directions Générales des Douanes et des Contributions et Impôts.

Le Ministère de l'Économie

Le même décret loi n° 9/2006 Conseil des Ministres, publié au Journal Officiel nr 41/9 octobre 2006 fait référence à la Loi organique du nouveau Ministère de l'économie et apporte des précisions quant à l'organisation et au fonctionnement et fixe ses principales attributions, en étroite liaison avec la récente mise en œuvre du Programme de Reforme et Modernisation de l'Administration Publique. Ses principales attributions sont liées à la définition de la politique économique, du développement et de la promotion de la croissance en Guinée Bissau. Il est censé appuyer les investissements générateurs de croissance, la promotion de l'amélioration du niveau de qualifications de ressources humaines ainsi que de la création et le développement des incitations aux agents économiques en vue d'accroître la compétitivité. Le ministère est assisté, dans l'exécution de la politique économique de l'Etat, par le Secrétariat D'Etat du Plan et de l'Intégration Régionale (SEPIR).

Il comprend les structures organisationnelles suivantes, qui se trouvent sous la tutelle directe du Ministre : la DG de l'Economie et du Développement ; La DG en charge de la promotion de l'Investissement Privé ; le Comité National de Politiques Economiques ; L'Institut National de Statistiques et du Recensement et la Direction Administrative et Financière. Les structures suivantes dépendent du SEPIR : la Direction générale du Plan, la Direction générale de l'Intégration régionale ; la Cellule de la BAD, et la sécurité alimentaire.

L'Assemblée Nationale populaire

L'Assemblée Nationale Populaire (ANP) est composée de 100 parlementaires issus du processus électoral et sa création résulte des lois n° 3/96, n° 7/94 et de la Loi Organique n° 4/2002.

La Constitution de la Guinée Bissau confère à l'ANP le pouvoir d'exercer des contrôles politiques sur les activités financières et économiques du gouvernement. Pour assurer l'examen des projets de lois de finances en début de session et la vérification de l'exécution budgétaire, l'ANP dispose de huit commissions dotées chacune d'un Président. L'ANP, à travers la commission spéciale pour les affaires économiques, financières, commerciales, industrielles et artisanales, est habilitée à effectuer des contrôles des dépenses de l'Etat au niveau de l'administration centrale et des services décentralisés ou déconcentrés. Elle dispose de toutes les prérogatives quant au contrôle a posteriori

des dépenses publiques. Ces prérogatives sont stipulées dans la Constitution et les textes de loi qui régissent le règlement de l'ANP.

Les contrôles peuvent se matérialiser par l'analyse a priori du budget général de l'état (BGE) ; le suivi de l'exécution budgétaire, basé sur l'analyse a posteriori du Compte Général de l'administration des finances. La commission spéciale peut aussi mandater l'Inspection supérieure de lutte contre la corruption pour faire des investigations lorsqu'un cas de malversation financière est constaté. Toutefois, à part l'analyse du budget par le parlement, les autres prérogatives en matière de contrôles des activités du gouvernement sont peu ou pas exercées du fait de l'absence de présentation par le gouvernement du compte général de l'état. En théorie, il existe des textes et lois réglementaires qui confèrent à l'ANP les pouvoirs d'inviter le gouvernement à entreprendre les changements et les réformes des lois et de la réglementation. Toutefois ce pouvoir n'est presque jamais réellement exercé.

Le Tribunal des Comptes

Le cadre réglementaire du contrôle juridictionnel est régi par la loi organique 07/92 en date du 27 novembre 1992 portant sur la création du TdC et définissant ses compétences. Cette loi fait référence aux lois sur le fonctionnement du TdC qui sont encore au stade de projets de loi. Le Président du TdC est nommé par le Président de la République sur proposition du Conseil des ministres. Le mandat du TdC est le suivant : a) Contrôle externe des finances publiques, qui se décompose entre le contrôle préalable et le contrôle à posteriori. *Le contrôle préalable* concerne les contrats établis par l'Etat : le recrutement du personnel et marchés publics (prestation de services, fournitures, travaux publics, route, etc.). Le TdC vérifie si les dépenses correspondent au budget, vérifie la légalité de la dépense et si elles correspondent aux exigences consacrées par la loi, notamment, le respect des seuils pour les marchés publics. *Le contrôle à posteriori* est effectué par rapport à l'exécution du budget compte tenu des normes exigées par la loi. Ce contrôle concerne l'audit des comptes de l'Etat au niveau des ministères, des agences autonomes, des établissements publics, des instituts publics, des collectivités locales et tous autres organismes qui perçoivent des fonds publics.

Si en théorie, le TdC a suffisamment de pouvoir, il convient de noter que dans la pratique ce pouvoir n'est pas pleinement exercé. Le TdC n'a jamais contrôlé les comptes de l'Etat bien que cela soit prévu par les textes organiques. Cette situation est la conséquence, notamment, de l'absence de production de comptes publics par le Ministère des Finances. A ce jour, les interventions de cet organe restent confinées aux dépenses budgétaires et ne concernent pas les dépenses extra budgétaires, ce qui constitue un handicap sérieux à l'accomplissement de sa mission.

2.3.3. Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques

Le dispositif des finances publiques en vigueur en Guinée Bissau est gouverné par quelques principes fondamentaux, au rang desquels il convient de rappeler : l'annualité budgétaire ; l'antériorité budgétaire ; la spécialité budgétaire ; l'unité de présentation budgétaire ; et bien sûr universalité budgétaire. A ceux-là s'ajoutent quelques principes complémentaires.

a) Les cinq principes budgétaires

1. L'annualité budgétaire

Un budget élaboré sur une année doit être exécuté la même année. Ce principe est respecté en Guinée-Bissau. Il y a une dérogation autorisée par la loi, le principe du douzième provisoire dans la mesure où le budget général n'est pas voté en début d'exercice. Ce système est mal appliqué par l'administration. Il doit être présenté en Conseil des ministres

et doit être voté par le Parlement comme loi de finances. Il suit la procédure normale. Actuellement le budget est exécuté sans autorisation de l'ANP.

2. *Principe de l'antériorité budgétaire*

Le budget doit être voté avant d'être exécuté sauf si la procédure du douzième provisoire est respectée. S'il y a un transfert de crédit d'un ministère à l'autre, il faut le vote du Parlement.

3. *Principe de la spécialité budgétaire*

Il convient de présenter toutes les recettes et les dépenses selon une même nomenclature budgétaire qui respecte notamment la numérotation.

4. *Principe de l'unité de présentation budgétaire*

Les dépenses et les recettes doivent être présentées dans un seul document.

5. *Universalité budgétaire*

Les recettes et les dépenses doivent être présentées sans compensation. Les recettes, par exemple, ne doivent pas être diminuées des ristournes accordées aux ministères. Il faut verser les recettes au Trésor en totalité. Ce dernier engage une dépense pour reverser les ristournes, mais en réalité cette règle n'est pas respectée. Les ministères qui collectent des recettes, prélèvent les ristournes et versent le solde au Trésor.

b) Principes complémentaires

1. *Principe d'unicité de caisse (en matière de trésorerie de l'Etat)*

Ce principe est respecté depuis peu et progressivement les recettes sont centralisées au Trésor. Toutefois, il existe encore aujourd'hui des poches de résistance, il y a des recettes qui échappent au Trésor, notamment celles qui sont perçues sur la délivrance de licences et certains ministères qui n'ont pas de comptable public.

2. *Principe de la séparation entre ordonnateur et comptable*

Ce principe permet de renforcer le contrôle de la gestion des finances publiques. Il est prévu dans la directive et règlement général de la comptabilité publique ; néanmoins, la séparation des tâches (*ordonnancement et paiement*) n'est pas respectée dans les ministères où l'ordonnateur délégué (ministre des finances qui est l'ordonnateur principal) est le directeur administratif et financier, qui joue parallèlement le rôle du payeur.

3. ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Les évaluations des indicateurs sont présentées les unes après les autres, ainsi que le recommande la méthodologie PEFA.

Chaque note est brièvement justifiée dans une cartouche de présentation, pour faciliter la lecture du document. Néanmoins, la relative lourdeur du texte nous a conduits à proposer une synthèse de l'ensemble des composantes : **un tableau récapitulatif** qui dresse la synthèse de la notation globale de chaque indicateur, détaillée par composante, est présenté au début du document.

3.1. Crédibilité du budget

3.1.1. PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement

Composante unique : Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs).

Pour le calcul de l'indicateur PI-1, les données utilisées sont, en ce qui concerne le budget exécuté, relatives aux *paiements* pour les années 2005, 2006 et 2007 et prennent leur source au TOFE produit à chaque exercice. Les ratios sont donc calculés sous réserve de la fiabilité des données figurant au TOFE, qui recueille ses chiffres des états du Trésor.

Tableau 3.1.1 (Mds FCFA)

2005			2006			2007		
Budget	Dépenses Totales (Chiffre du Trésor)	Écart %	Budget	Dépenses Totales (Chiffres du Trésor)	Écart %	Budget	Dépenses Totales (Chiffres du Trésor)	Écart %
71.5	36.8	51.5	95.9	33.1	34.5	85.3	43.3	50.8

Source : DG Budget et DG Trésor

Tableau 3.1.2 (Mds FCFA)

	Budget 2005	Engagements Budget	TOFE	Écart TOFE/ Budget	Écart TOFE/ Engage. budget
Dépenses primaires en fonctionnement	27.7	31.5	37.4	9.7	5.9
Salaires et traitements	17.5	18.4	21.3	3.8	2.9
Transferts et subventions	4.4	3.8	6.1	1.7	2.3
Biens et services	5.8	9.3	10.0	4.2	0.7

Source : DG Conjoncture, Prévision et Relations Internationale/MdF

Tableau 3.1.3 (Mds FCFA)

	Budget 2005	TOFE	Écart absolu TOFE/ Budget	Dépenses (Chiffres du Trésor)	Écart Dépenses/ Budget
Dépenses primaires en fonctionnement	27.7	37.4	9.7	32.3	4.6
Salaires et traitements	17.5	21.3	3.8	18.0	0.5
Transferts et subventions	4.4	6.1	1.7	5.6	1.2
Biens et services	5.8	10.0	4.2	9.0	3.2

Tableau 3.1.4 (Mds FCFA)

Rapport final : « Evaluation des finances publiques en Guinée-Bissau selon la méthodologie PEFA » contrat .nr. 2008/166266 v.1, mai 2009

	Budget 2006	Engagements Budget	TOFE	Écart TOFE/ Budget	Écart TOFE/ Engagé. budget
Dépenses primaires fonctionnement	30.3	30.9	37.5	7.2	6.7
Salaires et traitements	16.7	17.8	16.7	0	-1.1
Transferts et subventions	6.8	4.3	8.3	1.5	4.0
Biens et services	6.8	8.8	12.5	5.7	3.7

Source : DG Conjoncture, Prévion et Relations Internationales/MdF

Tableau 3.1.5

(Mds FCFA)

	Budget 2006	TOFE	Écart absolu Budget/ TOFE	Dépenses (Chiffres du Trésor)	Écart Dépenses/ Budget
Dépenses primaires fonctionnement	30.3	37.5	7.2	34.2	3.9
Salaires et traitements	16.7	16.7	0	16.8	0.1
Transferts et subventions	6.8	8.3	1.5	7.1	0.3
Biens et services	6.8	12.5	5.7	10.3	3.5

Source : DG Conjoncture, Prévion et Relations Internationales/MdF

Tableau 3.1.6

(Mds FCFA)

	Budget 2007	Engagements Budget	Réalisé TOFE	Dépenses (Chiffres du Trésor)
Dépenses primaires en fonctionnement	31.1	31.3	37.5	37.8
Salaires et traitements	18.6	18.5	18.5	18.1
Transferts et subventions	4.7	5.7	9.4	9.3
Biens et services	7.8	7.1	9.6	10.4
Dette	15.2	4.5	4.5	2.9
Intérêt	2.4	1.6	1.6	0.9
dette extérieure	1.7	0.9	0.9	0.9
dette intérieure	0.7	0.7	0.7	-
Capital				
<i>Opérations de trésorerie</i>				
Dépenses d'investissement	27.3	1.2	18.8	1.2
<i>dont financements extérieurs</i>	<i>26.1</i>	<i>0</i>	<i>21.9</i>	
Total dépenses sur ressources internes*	46.3	32.3	38.7	40.7
Total dépenses primaires Fonctionnement +Investissement**	58.4	32.5	56.3	39.0
Total dépenses primaires	46.3	32.3	42.3	

avec dette+intérêt et/ou opérations de trésorerie				40.7
--	--	--	--	-------------

Source : DG Conjoncture, Prévision et Relations Internationales ; DG Trésor/MdF

* Les dépenses sur Ressources internes sont les dépenses primaires (total des Salaires et traitements, Transferts et subventions, Biens et services) avec la dette et les intérêts

** Les dépenses primaires Fonctionnement et Investissement sont le total des Salaires et traitements, Transferts et subventions, Biens et services, et dépenses d'Investissement sur ressources propres

Tableau 3.1.7

(Mds FCFA)

	Budget 2008	Engagements budget	Réalisé TOFE	Chiffres Trésor¹
Dépenses primaires en fonctionnement	37.5	30.3	28.6	17.6
Salaires et traitements	18.4	17.3	15.5	9.9
Transferts et subventions	10.9	6.1	5.9	6.9
Biens et services	8.2	6.9	7.2	0.8
Dette	25.2	5.2	5.2	4.7
Intérêt	2.4	1.7	1.7	1.6
dette extérieure	1.7	1.4	0.3	1.8
dette intérieure	0.7	0.3	1.4	0.1
Capital	0.9	0.5	0.5	3.1
<i>Opérations de trésorerie</i>				
Dépenses d'investissement	27.5	1.1	1.1	1.0
<i>dont financements extérieurs</i>	26.3	0	0	
Total dépenses sur ressources internes*	39.7	35.5	35.5	19.5
Total dépenses primaires Fonctionnement+Investissement**	38.7	31.4	31.4	
Total dépenses primaires avec dette et intérêts et/ou opérations de trésorerie	39.7	35.5	35.5	

Source : DG Conjoncture, Prévision et Relations Internationales ; DG Trésor/MdF

Tableau 3.1.8

(Mds FCFA, %)

¹ Chiffres provisoires de janvier à août 2008.

	Budget 2005	Réalisé TOFE	% réalisé	Budget 2006	Réalisé TOFE	% réalisé	Budget 2007	Réalisé TOFE	% réalisé
Dépenses Primaires	27.7	37.4	135.0	37.5	28.7	76.5	31.1	37.5	120.6
Salaires et traitements	17.5	21.3	121.7	16.7	18.9	113.2	18.6	18.5	99.5
Transferts et subventions	4.4	6.1	138.6	8.3	8.3	100.0	4.7	9.4	200
Biens et services	5.8	10.0	172.4	12.5	12.5	100.0	7.8	9.6	123.1
Dette	5.9	3.5	59.3	24.9	0.7	2.8	15.2	4.5	29.6
Intérêt	0.8	0.7	87.5	3.5	0.3	8.6	2.4	1.6	66.7
dette extérieure	0.4	0.7	175.0	3.2	0.3	9.4	1.7	0.9	52.9
dette intérieure	0.4	0.0	0.0	0.3	0	0.0	0.7	0.7	100
Capital	0.5	0.6	120.0	1.7	1.6	94.1	1.0	1.0	100
Dépenses Investissement	25.0	1.1	4.4	27.3	11.3	41.4	27.3	18.8	68.9
<i>Sur budget de l'Etat</i>	<i>1,6</i>	<i>1.1</i>	<i>73.33</i>	<i>2,2</i>	<i>0,4</i>	<i>18,18</i>	<i>1,2</i>	<i>2,3</i>	<i>191,67</i>
financements extérieurs	23.4	21.4	91.4	25.1	10.9	43.4	26.1	16.5	63.2
Total dépenses sur ressources internes (avec dette)	33.6	40.9	121.7	62.4	29.4	47.1	46.3	38.7	83.6
Total dépenses avec paiement intérêts (hors dette en capital)	53.5	38.1	71.2	41.0	29.0	70.7	33.7	39.1	116.0
Dépenses Primaires Totales ressources propres (Fonct+ Invest*)	29.3	38.5	131.40	39.7	39.1	98.49	32.3	39.8	123.22

* Les dépenses sur ressources internes sont les dépenses primaires (total des Salaires et traitements, Transferts et subventions, Biens et services) avec la dette et les intérêts

** Les dépenses primaires Fonctionnement et Investissement sont le total des Salaires et traitements, Transferts et subventions, Biens et services, et dépenses d'Investissement sur ressources propres

Si nous prenons comme base de calcul les données du TOFE, les écarts globaux des dépenses totales sont considérables : +31.4% en 2005 ; -1.5 % en 2006, et + 23.2% en 2007 (voir tableau ci-dessus).

(Nous avons toutefois calculé les pourcentages des écarts globaux des dépenses primaires totales par rapport au budget initial, sur la base des chiffres des dépenses primaires fournies par la DG

Trésor (considérés plus fiables). Il convient aussi de noter que la situation ne semble pas s'être améliorée en 2008, l'écart global étant de 55% pour les premiers 8 mois).

De toute manière, selon la source d'informations, les écarts globaux des dépenses primaires sont toujours supérieurs à 15% des dépenses prévues au budget.

Écarts globaux des dépenses primaires totales (%)

	2005	2006	2007
Écart global	16,6 %	12,8 %	21,5%

Notation de l'indicateur PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D	Justification
Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs)	Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont, pendant les deux ou les trois dernières années, enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget.	Les dépenses de fonctionnement comprennent : l'acquisition de biens et services, l'acquisition de biens de capital, d'autres dépenses courantes et transferts et les dépenses de capital. Pour les trois dernières années fiscales, à savoir 2005, 2006 et 2007, les différences entre les dépenses primaires totales réelles et celles budgétées ont été respectivement de 16,6%, 12,8% et 21,5% . On constate donc une déviation de plus de 15% par rapport au budget initialement approuvé pour deux des trois années. <i>Source : DG Conjoncture et Prévisions ; DG Budget et DG Trésorerie.</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « D ». La mission PEFA de 2008 est arrivée à la même conclusion « D », donc pas de progrès par rapport à 2006, dans l'absence de réformes.

3.1.2. **PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé**

Composante unique : *Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices.*

L'indicateur PI-2 demande un calcul de la déviation en valeur absolue entre les dépenses réelles et le budget initial. A partir des taux d'exécution globaux du ratio calculé pour le PI-1, cet indicateur est destiné à mesurer les variations de la composition des dépenses. Il décrit la mesure dans laquelle les réaffectations entre les lignes budgétaires ont contribué à la variation de la compensation des dépenses, au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses.

L'exercice est en pratique assez difficile, car si l'indicateur PI-1 donne une tendance, même incertaine en grandes masses, en revanche les données afférentes aux lignes budgétaires spécifiques

ne sont pas facilement identifiables. Dans cette situation on peut toutefois identifier les cumuls annuels. Néanmoins, pour tenter de faire l'exercice, un comparatif entre « *Prévisions budgétaires* » et « *Réalisé TOFE* » a été fait sur les dépenses agrégées :

- i) **Dépenses primaires** = Traitements et salaires + biens et services + interventions de l'Etat (ou Transferts et Subventions)
- ii) **Dépenses primaires fonctionnement + investissement** = Dépenses primaires + d'investissement sur ressources propres, en calculant le pourcentage que représente chaque agrégat par rapport au montant total des dépenses primaires Fonctionnement + Investissement sur ressources propres inscrit au budget.

Tableau 3.2.1

(Mds FCFA)

	Budget	TOFE	Écart en montant	% dépenses primaires réalisé	% valeur absolue de l'écart	% du total dépenses primaires	% écart pondéré
<i>Budget 2005</i>							
Dépenses primaires fonctionnement	27.7	37.4	9.7	136	36		
<i>Salaires et traitements</i>	17.5	21.3	3.8	121	21	56.95	11.96
<i>Transferts et subventions</i>	4.4	6.1	1.7	139	39	16,31	6.36
<i>Biens et services</i>	5.8	10.0	4.2	172	72	26.74	19.25
Dépenses d'investissement	25	22.5	2.5	90	10		
<i>Sur budget de l'Etat</i>	1.6	1.1	0.5	73.33	26.67	5.46	1.46
Total dépenses primaires	29.3	38.5	9.20	131	31.4		
Total écarts (%)					31.4	100	31.4

Source: TOFE DG Trésor/MdF

En 2005, en écart pondéré, les dépenses sur Salaires et traitements ont augmenté de 11.96 %, sur les Transferts et subventions de 6.36 %, et sur les Biens et services de 19.25 %, tandis que les dépenses d'investissement sur budget de l'Etat ont augmenté de juste 1.46 %.

Tableau 3.2.2

(Mds FCFA)

	Budget	Réalisé TOFE	Écart en montant	% dépenses primaires réalisé	% valeur absolue de l'écart	% du total dépenses primaires	% écart pondéré
<i>Budget 2006</i>							
Dépenses primaires fonctionnement	30.2	37.5	7.3	124	24		
<i>Salaires et traitements</i>	16.7	16.7	0.0	0	0	44.53	0
<i>Transferts et subventions</i>	6.8	8.3	1.5	122	22	22.13	4.87
<i>Biens et services</i>	6.7	12.5	5.8	186	86	33.3	28.64
Dépenses d'investissement	27.3	11.3	-16	41	59		
<i>Sur budget de l'Etat</i>	2.2	0.4	-1.8	18.18	81.82	5.54	4.53
Total dépenses primaires	32.4	37.9	5.50	116.98	16.98		

Total écarts (%)					16.98	100	16.98

Source: TOFE DG Tresor/MdF

En 2006, en écart pondéré, les dépenses sur les Salaires et traitements ont augmenté de 0 %, les Transferts et subventions de 4.87 % et sur les Biens et services de 28.64 %, tandis que les dépenses d'investissement ont augmenté de seulement 4.53 %.

Tableau 3.2.3

(Mds FCFA)

	Budget	TOFE	Écart en montant	% dépenses primaires réalisé	% valeur absolue de l'écart	% du total dépenses primaires	% écart pondéré
<i>Budget 2007</i>							
Dépenses primaires fonctionnement	31.1	37.5	6.4	121	21	96.28	
<i>Salaires et traitements</i>	18.6	18.5	- 0.1	99.5	0.5	49.33	25
<i>Transferts et subventions</i>	4.7	9.4	4.7	200	100	25.07	25.07
<i>Biens et services</i>	7.8	9.6	1.8	123	23	25.60	5.89
Dépenses d'investissement	27.3	18.8	-8.5	69	31		
<i>Sur budget de l'Etat</i>	1.2	2.3	1.1	191.67	91.67	3.72	3.41
Total dépenses primaires	33.2	39.8	6.6	119.88	19.88		
Total % écarts					19.88	100	19.88

Source: TOFE DG Tresor/MdF

En 2007, en écart pondéré, les dépenses sur Salaires et traitements ont augmenté de 25 %, sur les Transferts et subventions de 25.07 % et sur les Biens et services de 5.89 %, tandis que les dépenses sur l'investissement ont augmenté de 3.41 %.

Notation de l'indicateur PI-2. Composition des dépenses effectives totales par rapport au budget initial approuvé

Note	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D	Justification
D	<i>Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant au moins deux années supérieure de 10 % à l'écart global des dépenses primaires.</i>	Au cours des trois dernières années : - 2005 : pour un écart global de 31.4 % , la variation d'écart pondéré des dépenses primaires se situe entre 1.46 % et 19.25 % - 2006 : pour un écart global de 16.98 % , la variation d'écart pondéré des dépenses primaires se situe entre 0 % et 28.64 % - 2007 : pour un écart global de 19.88 % la variation d'écart pondéré des dépenses primaires se situe entre 3.41 % et 25.07 % Source : DG Tresor/MdF

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** ». La mission PEFA de 2008 est arrivée à la même conclusion « **D** », donc pas de progrès par rapport à 2006, dans l'absence de changements notables.

3.1.3. PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Composante unique : *Recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé*

Tableau 3.3.1 (mds FCFA)

Année 2005	Budget	TOFE	Variation par rapport au budget	% Variation par rapport au budget
<i>Recettes affectées</i>	56	48	8	85.7

Source : DG Conjoncture, prévisions et Relations internationales ;
DG Budget/MdF

Tableau 3.3.2 (mds FCFA)

Année 2006	Budget	TOFE	Variation par rapport au budget	% Variation par rapport au budget
<i>Recettes affectées</i>	76	47	29	61.8

Source : DG Conjoncture, prévisions et Relations internationales ;
DG Budget/MdF

Tableau 3.3.3 (mds FCFA)

Année 2007	Budget	TOFE	Variation par rapport au budget	% Variation par rapport au budget
<i>Recettes affectées</i>	63	46	17	73

Source : DG Conjoncture, prévisions et Relations internationales ;
DG Budget/MdF

Les recettes intérieures réelles fiscales et non fiscales pour les années 2005, 2006 et 2007 ont représenté respectivement 85,7%, 61,8% et 73 % des recettes initialement contenues dans le budget (une moyenne de 73,5% pour les trois années analysées et donc très inférieures aux 92% stipulés comme critère d'évaluation). La réduction des recettes pour 2007 est due notamment à la baisse des taxes douanières sur les produits de première nécessité, notamment le riz et les combustibles, afin de

parer à l'effet d'augmentation de leur prix sur le marché international. Il est également important de prendre en compte l'impact négatif de la crise politique de 2005 sur l'activité économique en général et, donc, sur les recettes fiscales pour la période concernée. Tout ceci nous amène, par conséquent, à accorder la note « **D** » pour l'indicateur PI-3. Il faut aussi noter l'absence de données détaillées en ce qui concerne les recettes fiscales et non fiscales.

Notation de l'indicateur PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé.

Note	Critères minima de notation Méthode de notation : M1	Justification
Note globale : D		
D	<i>Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles ont été pendant deux années inférieures à 92% des recettes prévues au budget initial.</i>	Les recettes intérieures réelles fiscales et non fiscales pour les années 2005, 2006 et 2007 ont représenté respectivement 85,7%, 61,8% et 73 % des recettes initialement contenues dans le budget et très inférieures aux 92% stipulés comme critère d'évaluation. <i>Source : DG Conjoncture, prévision et Relations internationales et la DG Budget</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **C** ». La mission PEFA de 2008 est arrivée à une notation « **D** », donc en légère baisse par rapport à 2006, dans l'absence de réformes réelles dans le domaine.

3.1.4. PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Composante 1 : *Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock*

Tableau 3.4.1 (Mds FCFA)

2005			2006			2007		
Stock d'arriérés paiement fin année	Dépenses réelles totales	% stock par rapport aux dépenses	Stock d'arriérés paiement	Dépense réelles totales	% stock par rapport aux dépenses	Stock d'arriérés paiement fin année	Dépenses réelles totales	% stock par rapport aux dépenses
3.1	36.9	8.4	4.7	33.1	14.2	4.5	43.3	10.3

Source : Service gestion de la dette/Direction Générale du Trésor/MdF

Composante 2 : *Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses*

Notation de l'indicateur PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note Globale : D+	Justification
<p><i>i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant et toute variation récente du stock</i></p>	<p><i>Note = D : Le stock d'arriérés de paiement dépasse 10 % des dépenses totales.</i></p>	<p>Le stock d'arriérés intérieurs à la fin 2007 (année budgétaire 2007) était estimé à 4,5 Mds FCFA. Il correspond à plus de 10 % du montant des dépenses réelles totales de l'année. Le stock d'arriérés extérieurs quant à lui est estimé à plus d'1 Md \$.</p> <p><i>Source : Service gestion de la dette/Direction Générale du Trésor/MdF</i></p>
<p><i>ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses</i></p>	<p><i>Note = C : Les données relatives au stock d'arriérés ont été générées au moins par une action exhaustive et ponctuelle au cours des deux derniers exercices</i></p>	<p>Un audit de la dette interne en Guinée Bissau sur la période 2000-2007, financé par la Commission Européenne, a été finalisé en juillet 2008 par un cabinet d'études international. Selon les données fournies, les arriérés intérieurs sur cette période ont été estimés à 113,291 Mds FCFA (172,712 Mil. Euro).</p> <p><i>Source : Service gestion de la dette/Direction Générale du Trésor/MdF</i></p>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** ». Celle de la mission PEFA de 2008 est « **D+** », en légère amélioration, notamment par rapport à la composante (ii) disponibilité des données sur le stock des arriérées.

3.2. Exhaustivité et transparence

3.2.1. PI-5. Classification du budget

Composante unique : *Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale*

La formulation et l'exécution du budget sont basées sur une classification par nature, économique et fonctionnelle. La classification par nature est consolidée par le regroupement des dépenses

publiques par niveaux organiques, ceux-ci étant les seules réalités structurelles consistantes pour rassembler les dépenses en termes de budget.

La classification économique a été recommandée par l'ONU en 1985 afin que la Guinée Bissau puisse concrétiser les objectifs de planification économique et adopter un système national comptable permettant la comparaison statistique dans le domaine de cette organisation. C'est pour cette raison que la Guinée Bissau abandonna la classification classique des dépenses publiques de nature simplement administrative, utilisée jusqu'alors pour adopter une classification des dépenses sous l'aspect économique.

La classification fonctionnelle permet de comparer les options financières de chacune des années et de périodes successives ; elle permet de juger sur le plan financier de l'orientation concrète de l'Etat dans l'utilisation des ressources dont il dispose afin de satisfaire les besoins publics. Ceux-ci sont regroupés selon les grandes catégories de besoins sociaux satisfaites par l'Etat et les grandes fonctions étatiques exercées par l'appareil administratif de l'Etat. La classification fonctionnelle de l'administration centrale en application en Guinée Bissau se limite aux 10 principales fonctions gouvernementales, sans reprendre les 69 sous-fonctions du système GFS/COFOG. Il en est de même pour la classification administrative et programmatique.

L'actualisation de la classification budgétaire de Guinée Bissau est absolument nécessaire en vue de la conformer aux exigences du cadre harmonisé de l'UEMOA. L'exercice est en cours avec l'appui de l'assistance technique internationale, et il devrait aboutir avec la préparation du projet de loi des finances 2009 selon la nouvelle nomenclature budgétaire.

Si l'on tient compte des limitations dans l'application de la classification dont il est fait référence ci-dessus, l'indicateur PI-5 reçoit un « **D** ». Etant donné qu'il n'y a pas eu de changements majeurs entre 2006 et 2008, on peut se demander la raison pour laquelle on a attribué la note « **C** » en 2006.

Notation de l'indicateur PI-5. Classification du budget

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D	Justification
<i>Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale</i>	<i>Note= D : La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification différente (par exemple, non compatible avec le GFS ou basées seulement sur une classification administrative).</i>	La classification fonctionnelle se limite aux 10 principales fonctions gouvernementales <i>sans reprendre</i> les 69 sous-fonctions du système GFS/COFOG. de même il n'y a pas une classification administrative et programme. <i>Source : DG Budget/MdF</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **C** », tandis que celle de la mission PEFA de 2008 est un « **D** », en diminution, en raison notamment des limitations dans la nomenclature budgétaires susmentionnées.

3.2.2. **PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire**

Composante unique : *Part des informations dans la documentation budgétaire la plus récemment émis par l'administration centrale*

Documents	Oui/non
<i>1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change</i>	Oui
<i>2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue</i>	Non
<i>3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue</i>	Oui
<i>4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours</i>	Oui
<i>5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours</i>	Non
<i>6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget</i>	Oui
<i>7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.</i>	Oui
<i>8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent</i>	Non
<i>9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense</i>	Non

***Note** : oui = disponible ; non = non disponible.

Le Budget Général de l'Etat pour l'année 2008 comprend les éléments suivants :

1. Les prémisses macroéconomiques, incluant les estimations de croissance économique, d'inflation et de taux de change. Il s'inscrit dans le cadre économique international et régional, et explique et détaille les implications des nouvelles initiatives politiques, tout comme leurs impacts sur les ensembles macroéconomiques :

3. En ce qui concerne le financement du déficit, le gouvernement s'est engagé à couvrir le déficit financier grâce aux mesures suivantes :

- a) garantir des engagements additionnels de la part des donateurs, y compris les donateurs régionaux non traditionnels et les bilatéraux ;
- b) se mettre d'accord avec le FMI sur un programme qui pourra être appuyé par le programme EPCA ;
- c) assurer une extension de l'allègement interne de la dette de la BM
- d) adopter des mesures pour augmenter les recettes, s'accorder avec les banques commerciales pour un rééchelonnement du service de la dette, etc.

4. Le solde de la dette (incluant le solde au début de l'année) se trouve dans l'OGE. L'Etat n'a malheureusement pas honoré les accords avec ses partenaires du fait de l'insuffisance des ressources à sa disposition.

6. Le résultat du budget de l'année antérieure est présenté sous le même format que l'année précédente.

8. Les données résumées du budget pour les recettes et les dépenses, sont bien classifiées en rubriques, mais elles ne respectent aucun des critères cf. PI-5.

Les annexes au budget, en revanche, n'incorporent pas des informations par rapport au déficit budgétaire (2) ; les avoirs financiers (5) ; le résumé des recettes et dépenses (7) ; et une explication des conséquences des nouvelles initiatives sur le budget (9).

Il est par conséquent proposé la note « **B** » pour l'indicateur PI-6.

Notation de l'indicateur PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : B	Justification
Part des informations dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale.	<i>Note= B : Les documents récents du budget satisfont 5 à 6 des 9 critères d'information</i>	Les documents du Budget Général de l'Etat 2008 comprennent 5 des 9 critères d'information prévus. Source : Budget General de l'Etat 2008

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **C** ». Celle de la mission PEFA de 2008 est un « **B** », donc en progression sensible par rapport à l'exercice précédent.

3.2.3. PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

Composante 1 : *Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.*

L'exécution du budget de l'Etat est articulée autour de deux phases principales et complémentaires, à savoir l'ordonnancement et le paiement qui ne s'excluent pas mutuellement, en dépit des règles de la comptabilité publique qui prévoient que les fonctions des deux catégories d'agents requis pour assurer l'exécution sont incompatibles. L'exécution budgétaire comporte deux types de procédures : la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

Dans le cas de la procédure normale, l'ordonnateur engage, liquide et ordonnance les dépenses. Ce rôle qui devrait être joué par le *Ministre des Finances* (MdF) est accompli en réalité par l'ordonnateur délégué (la DGB). Les autorisations doivent être validées à priori par la *Direction du Contrôle Financier* (DCF). Sur la base des autorisations, le Trésor procède au paiement des dépenses ordonnancées.

La *procédure exceptionnelle* dans l'exécution budgétaire correspond aux dépenses payées sans ordonnancement préalable (« dépenses non titularisées » ou DNT) s'applique dans les cas suivants : remboursement de la dette, dépenses des ambassades, frais de mission, évacuation sanitaire, dépenses militaires, contribution aux organismes internationaux, salaires, avances sur salaires, etc. Ce type de paiements devraient par la suite être intégrés dans le budget par le biais d'une *procédure*

de régularisation au niveau de l'ordonnateur afin d'éviter qu'ils aient un caractère extra budgétaire. En pratique, la prolifération de ces DNT est à l'origine de l'accumulation constante des arriérées. (Voir aussi les explications fournies pour l'indicateur PI-4).

Les opérations de l'administration centrale peuvent en principe être considérées comme non rapportées de plusieurs points de vue : selon qu'elles ne figurent pas au budget ; qu'elles ne figurent pas dans les rapports d'exécution du budget ; qu'elles figurent au budget, mais sont gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité de l'administration.

Une partie des recettes est directement encaissée par les différents MDA, notamment ceux qui ont des activités génératrices de revenus, (par exemple, les différents revenus perçus par le Ministère de la Santé). Elles sont néanmoins difficiles à évaluer en pratique et il est peu probable de pouvoir établir leur pourcentage exact par rapport au total, car elles échappent en général au suivi organisé par le Trésor. De surcroît, en Guinée Bissau, il n'y a pas de rapports d'exécution budgétaire, dans le sens traditionnel du terme. Il est difficile dans ce cas, en l'absence de restitution d'information fiable à ce sujet, d'évaluer le montant précis des recettes et des dépenses utilisant ce canal, mais elles peuvent être considérées comme étant des recettes et des dépenses effectuées en dehors des circuits réglementaires. Nous avons considéré comme un bon proxy pour l'évaluation de cette composante la proportion (%) des DNT par rapport aux dépenses totales (biens et services, hors salaires) et ceci dans un contexte où des rapports d'exécution budgétaire ne sont pas produits.

Proportion des dépenses non titularisées (DNT) par rapport aux dépenses totales hors salaires
(arrondis en milliers FCFA)

<i>Année</i>	<i>Total dépenses (hors salaires)</i>	<i>DNT</i>	<i>% DNT/total dépenses (hors salaires)</i>	<i>DNT régularisées</i>	<i>DNT non régularisées</i>
2005	20.390.000	2.306.486	11,3	2.244.941	61.545
2006	19.914.400	4.753.945	23,9	4.109.629	644.316
2007	23.074.000	1.843.624	8,0	1.843.624	0

Source : DG Trésor ; DG Conjoncture et prévisions/MdF

Sur les trois années évaluées, dans deux cas les DNT ont été supérieures à 10% des dépenses totales hors salaires. Ces dernières années les DNT ont été régularisées à l'occasion des missions ponctuelles du FMI. C'est par ailleurs l'une des explications pour le seul cas où a eu lieu une régularisation complète des DNT à la fin 2007.

Il est donc proposé pour cette composante la note « **D** »

Composante 2 : *Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires*

Dans le budget, les projets financés par les bailleurs de fonds apparaissent, dans leur presque totalité, sous la forme d'une colonne précisant qu'il s'agit de financement extérieur, mais n'est toutefois pas précisé l'origine précise des financements extérieurs. De même, comme signalé auparavant, il n'y a pas de rapports d'exécution budgétaire proprement dits.

Il est par conséquent proposé pour cette composante la note « **D** »

Notation de l'indicateur PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note Globale : D	Justifications
<p>i) Le niveau de dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires</p>	<p>Note = D : Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue plus de 10 % des dépenses totales.</p>	<p>Il est évident qu'une partie des recettes échappent au suivi organisé par le Trésor. Il est difficile, en l'absence d'une information fiable, d'évaluer le montant précis des recettes et des dépenses réelles. Cependant, ayant comme base de calcul les DNT (hors salaires) qui sont effectuées en dehors des circuits réglementaires, leur montants sont considérables et ont représenté en 2005 et 2006, 11,3% (2005) et 23,9 % (2006) du total des dépenses.</p> <p>Source : DG Trésor ; DG Conjoncture et prévision/MdF</p>
<p>ii) Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires</p>	<p>Note = D : Les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets financés par les bailleurs de fonds laissent sérieusement à désirer (et ne couvrent même pas toutes les opérations financées grâce à des emprunts).</p>	<p>L'information disponible est non exhaustive et ne comporte pas de précisions sur les projets financés par les bailleurs de fonds. Des rapports d'exécution budgétaire ne sont pas produits par l'administration. La loi des finances ne comporte pas assez d'indications sur les opérations financées par des emprunts.</p> <p>Source : DG Trésor; DG Budget/MdF</p>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « C ». En revanche, celle de la mission PEFA de 2008 est un « D », dans la mesure où des le niveau des dépenses extrabudgétaires s'est maintenu a un niveau très élevé et des améliorations n'ont pas eu lieu dans un contexte où des rapports d'exécution budgétaire ne sont pas produits.

3.2.4. **PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales**

Composante 1 : *Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées des transferts en provenance de l'administration centrale*

Composante 2 : *Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations pour l'exercice à venir*

Composante 3 : *Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories*

Il n'y a pas actuellement de structures décentralisées en Guinée Bissau et, par voie de conséquence, il n'y a pas de financement des administrations locales par l'administration centrale (par exemple, allocations budgétaires par le biais des subventions d'Etat). Il est donc proposé de **ne pas noter cette composante**.

Comparaison évaluation 2006/2008

La mission PEFA de 2006 **n'a pas noté** cette composante. L'équipe d'évaluation est arrivée à la **même conclusion**, vu les explications fournies ci-dessus.

3.2.5. **PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public**

Composante 1 : *Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les Agences publiques autonomes et les entreprises publiques.*

Composante 2 : *Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.*

Les entités du secteur public sur lesquels le gouvernement exerce soit une tutelle soit un contrôle, et qui pourraient, par nature, présenter un risque financier, sont les établissements publics et les entreprises publiques. Les établissements publics ne font pas l'objet d'un contrôle et de suivi par les services du MdF. De même, il n'a pas été possible de déterminer le risque que les entreprises publiques peuvent faire courir à l'Etat étant donné que l'Etat n'exerce aucun contrôle ou suivi. Par conséquent la dimension (i) est notée « **D** »

Quant à la deuxième composante, en Guinée Bissau il n'y a pas d'administration décentralisée proprement dite (voir aussi les commentaires sur indicateur PI-8). Conformément aux directives et clarifications PEFA (mise à jour de septembre 2008), **il n'est pas possible dans le cas de l'utilisation de la méthode 1, de noter un indicateur si une ou plusieurs composantes ne peuvent être notées. Par conséquent cet indicateur n'est pas noté.**

Notation de l'indicateur PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note Globale : pas de notation	Justifications
i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	<i>Note = D : les agences publiques autonomes et entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi est largement incomplet présentent des rapports budgétaires à l'administration centrale, et une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas.</i>	La situation budgétaire des quelques entreprises d'Etat actives ne fait l'objet d'aucun suivi. Les entreprises publiques ne présentent pas périodiquement des rapports d'exécution budgétaires et des comptes annuels certifiés et il n'existe pas de situation consolidée des opérations et des potentiels risques budgétaires de ces entités par l'administration centrale. <i>Source : DGB/MdF</i>
ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	Note = Pas de notation pour cette composante	En Guinée Bissau il n'y a pas d'administration décentralisée/déconcentrée proprement dite (voir aussi les commentaires sur l'indicateur PI-8)

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** ». En revanche, la mission PEFA de 2008 **n'a pas noté cet indicateur**. Ceci s'explique par les changements intervenus dans la méthodologie de notation PEFA (septembre 2008).

3.2.6. PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Composante unique : *Nombre des critères (cf. liste) relatifs à l'accès du public aux informations budgétaires*

Documents	
i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ;	Non
ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation ;	Non
iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes ;	Non
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification ;	Non

v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés	Non
vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	Non

Le grand public n'a pas accès à aucune des informations budgétaires. Si les médias, et surtout la presse écrite, mettent à la disposition du public quelques informations, notamment sur les appels d'offres importants de l'administration centrale, le public n'a pas de facto accès aux informations budgétaires. De même, le site internet du Ministère des Finances, faute de moyens, n'est que très peu opérationnel et, donc, consultable.

Notation de l'indicateur PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Note	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D	Justification
D	<i>L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'informations citées.</i>	Le Ministère des Finances (et le Ministère de l'Economie) ne diffusent pas systématiquement les documents budgétaires au niveau des autres ministères. Il n'existe pas de politique de communication auprès des citoyens des principaux documents budgétaires. Seuls des informations sur les appels d'offres sont publiées dans les principaux journaux locaux. <i>Source : Direction Générale du Budget/MdF</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** ». Celle de la mission PEFA de 2008 est également un « **D** », donc pas d'amélioration.

3.3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques

3.3.1. *PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget*

Composante 1 : *Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier*

En Guinée-Bissau, le Budget de l'Etat est structuré en deux parties : le budget des Ministères et institutions de l'Etat et le budget d'Investissements Publics. La préparation de ces deux budgets est assurée par la DG du Budget/MdF et la DG Plan sous la tutelle du Ministère de l'Economie (MdE).

L'évaluation du PIB prévisionnel est effectuée par l'Institut National de la Statistique (INEC) et un TOFE prévisionnel est établi par la Direction Générale de la Conjoncture/MdF. La mission annuelle de revue du FMI constitue le cadre d'harmonisation des données entre le gouvernement et le FMI.

La préparation de la loi de finances se fait en principe sur la base d'un calendrier qui fixe la date de démarrage effective des travaux au mois de mai et leur fin, la deuxième semaine du mois d'octobre. Le processus de préparation de la loi de finances se découpe en six grandes étapes :

(i) Transmission de la lettre circulaire d'orientation (mai)

Depuis 2004, les travaux budgétaires commencent par l'envoi d'une lettre circulaire d'orientation à tous les ministères et institutions dépensiers. Cette lettre fixe les conditions dans lesquelles la loi de finances de l'année N+1 doit être élaborée et les plafonds à respecter par rapport aux crédits globaux de l'année N. Pendant la même période, il est demandé aux régies financières de produire leurs prévisions budgétaires.

(ii) Centralisation et analyse des prévisions des régies financières et des propositions budgétaires des ministères et institutions de l'Etat (juin – juillet)

Toutes les données sont reçues et centralisées à la DG Budget. C'est à ce stade que les informations sont analysées et prises en compte pour l'élaboration de la première esquisse du projet de budget général de l'Etat.

(iii) Conférence budgétaire et finalisation du projet de loi de finances (août -septembre)

Cette première esquisse permet d'organiser la conférence budgétaire au cours de laquelle chaque ministre et responsable d'institution de l'Etat viennent défendre le projet de budget de son département et justifier des mesures nouvelles qui sont proposées. La conférence budgétaire est un cadre de débat contradictoire pendant lequel le ministre des finances rappelle les contraintes budgétaires. Si le ministre des finances et les ministres dépensiers ne parviennent pas à trouver un accord sur certains points, il revient au Premier ministre de trancher en dernier lieu.

(iv) Transmission au Conseil des ministres (CM) pour l'arbitrage en dernier ressort et adoption par le Conseil. (Septembre - première semaine d'octobre)

Le projet de loi des finances et les documents annexes sont repris sur la base des résultats de la conférence budgétaire, puis transmis au CM pour approbation. Le Conseil des Ministres (CM) est la dernière étape avant la transmission du projet de loi de finances et ses annexes à l'Assemblée nationale (AN). A ce stade, le CM examine le projet de loi de finances et ses annexes et le Premier ministre procède aux derniers arbitrages en sa qualité de chef du gouvernement. Après l'adoption par le CM, le projet de loi de finances et ses annexes sont renvoyés au MdF pour la considération des dernières instructions. Lorsque les décisions du CM sont prises en compte, le MdF procède à la duplication des documents et les transmet à l'AN.

(v) *Prise en compte des dernières instructions du CM et transmission à l'Assemblée Nationale (deuxième semaine du mois d'octobre).*

Les documents budgétaires ne font pas l'objet d'une communication écrite en Conseil des Ministres. De même la transmission à l'AN n'est pas faite par Décret.

(vi) *Approbation budgétaire et information du public*

Le projet de loi des finances accompagné du rapport de présentation et des documents annexes est déposé à l'AN dès que le gouvernement l'a adopté en CM. En principe, l'examen du projet de loi est fait par la commission spécialisée chargée de l'économie et des finances qui, après examen, fait rapport à la plénière de l'AN. Cette dernière met le projet de loi de finances en discussion. Les débats sont sanctionnés par un vote. Dès que la loi de finances est votée, le ministre des finances informe ses collaborateurs, particulièrement le Directeur Général du Budget. Celui-ci informe par après les ministères et entame l'exécution du budget. C'est plus tard que la promulgation intervient. Par conséquent, la publication de la loi de finances intervient toujours tardivement.

L'AN ne dispose pas de toute l'expertise technique nécessaire pour examiner de manière approfondie le projet de loi de finances. Par conséquent, elle ne remplit pas ses fonctions régaliennes en matière d'examen et de vote des lois de finances. Si, dans son principe, le calendrier de la préparation budgétaire est bien établi et accepté par tous les fonctionnaires, en pratique il n'est pas généralement respecté.

Les ministères disposent donc d'environ un mois pour préparer leurs propres estimations budgétaires. Par conséquent nous proposons la note « **B** » à la composante 1 de l'indicateur PI-11.

Composante 2 : *Directives concernant la préparation des propositions budgétaires*

Dans le cadre de la préparation de la loi des finances, une circulaire budgétaire est émise par MdF à l'attention de chaque MDA. Cette circulaire résume en premier lieu les principales données du cadrage macro-économique du budget et fixe le montant de l'enveloppe budgétaire qui est ainsi portée à la connaissance des ministres. La circulaire rappelle aussi le calendrier budgétaire de l'année.

Sans contester l'amélioration apportée par la production de ce document, la circulaire budgétaire se caractérise néanmoins par son manque d'exhaustivité. Ainsi, l'environnement macro-économique est décrit de manière très succincte et le lien entre cet environnement et l'enveloppe budgétaire demeure particulièrement difficile à appréhender. De même, la portée de la circulaire est particulièrement limitée aux seules dépenses de fonctionnement hors personnel et hors dépenses d'investissement.

L'analyse des réponses des ministères dépensiers fait apparaître que bon nombre d'entre eux ne portent pas une grande attention au document et ne communiquent pas les informations demandées dans les annexes techniques. Ainsi, l'exercice se résume, en pratique, à une simple reconduction presque automatique du budget antérieur.

Le temps laissé aux MDA pour faire état de leurs propositions est assez raisonnable et le calendrier a été respecté jusqu'au mois d'octobre 2008. Au-delà, la préparation du projet de loi de finances pour 2009 a pris du retard en raison, d'une part, des élections parlementaires qui ont eu lieu au mois de novembre 2008 et d'autre part à la (future) mise en place de la nouvelle nomenclature budgétaire.

En conséquence, la note attribuée à la composante 2 de l'indicateur PI-11 est : « **D** ».

Composante 3 : *Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus*

Conformément à la loi organique relative aux lois de finances en Guinée Bissau, les budgets devraient être approuvés par l'AN avant le début de l'exercice budgétaire. En réalité, dans l'ensemble des années de référence (à l'exception du budget 2008), la date d'adoption du projet de Loi des Finances est postérieure au 31 décembre de l'année précédente. De même, le délai de transmission du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale, à savoir au plus tard le 15 octobre de l'année, n'a pas été respecté.

	<i>Session budgétaire 2005</i>	<i>Session budgétaire 2006</i>	<i>Session budgétaire 2007 & 2008</i>
Date du dépôt du projet de loi de finances	30/01/05	09/06/06	13/10/07
Date d'adoption	04/02/05	20/07/06	28/11/07
Date de promulgation	11/02/05	22/09/06	28/02/08

Source : Cabinet du Président de l'Assemblée Nationale Populaire

Compte tenu des critères de notation, la note attribuée cette composante de l'indicateur PI-11 est « **D** ».

Notation de l'indicateur PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M2	Justifications
	Note Globale : D+	
<i>i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier</i>	<i>Note = B : Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, mais certains retards sont souvent constatés dans sa mise en œuvre. Le calendrier accorde aux MDA un délai raisonnable (au moins quatre semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) de manière à ce que la plupart d'entre eux puissent établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées.</i>	Le document formel fixe d'une façon claire le calendrier budgétaire annuel et accorde un délai raisonnable aux MDA pour présenter leur estimation d'allocations budgétaires. Néanmoins, en pratique, le calendrier de mise en œuvre est rarement respecté par le gouvernement. <i>Source : DG Budget/MdF</i>
<i>ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires</i>	<i>Note = D : Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des ministères, départements et agences qui fixe notamment les plafonds applicables à chaque unité administrative ou domaine fonctionnel. Les estimations budgétaires ne sont examinées et approuvées par le CM qu'après les MDA en ont rigoureusement examiné tous les détails, ce qui limite sérieusement la capacité du CM d'y apporter des ajustements</i>	Bien qu'existant depuis la préparation du budget 2006, la circulaire budgétaire revêt un intérêt pratique limité. Les DAF des ministères dépensiers ne jouent pas à ce jour un rôle essentiel dans le processus de préparation du budget. L'attention qui est apportée à cette circulaire, à l'examen des éléments de réponse de la plupart des MDA, s'avère en pratique relative. <i>Source : DG Budget/MdF</i>

<p>iii) <i>Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus</i></p>	<p><i>Note = D : pendant deux des trois derniers exercices le budget a été approuvé avec plus de deux mois de retard.</i></p>	<p>La plupart du temps le calendrier concernant l'adoption du budget n'a pas été respecté : à l'exception de la loi de finances 2008, adoptée en novembre 2007 par l'AN, les lois de finances 2006 et 2007 ont été adoptées bien après le début de l'exercice budgétaire. <i>Source : Cabinet du Président de l'Assemblée Nationale Populaire</i></p>
--	---	--

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « C+ ». Celle de la mission PEFA de 2008 est seulement un « D+ », dans la mesure où il y a notamment des retards considérables dans l'approbation du budget et que le calendrier établi pour la préparation du budget et l'examen par les MDA ne sont pas respectés en pratique.

3.3.2. *PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques*

Composante 1 : *prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles*

Il existe en Guinée Bissau un Programme d'Investissement Public (PIP), établi au niveau du Ministère de l'Economie par la direction du PIP. Il s'agit d'un programme glissant, destiné à actualiser le plan, ainsi qu'une synthèse des financements par PTF par secteur et sous-secteur. En revanche, il n'y a pas de prévision budgétaire globale pluriannuelle.

En principe, le PIP devrait être le reflet des politiques sectorielles et servir de fondement à la programmation des investissements. Dans la pratique, les rapprochements effectués font apparaître que les prévisions établies ne sont pas conformes aux programmes/stratégies sectorielles arrêtées au niveau des secteurs d'activités. Les projets d'investissements inscrits au budget ne le sont que si une convention de financement est signée avec un bailleur. En cas d'obtention de financement en cours d'année, en l'absence de collectif budgétaire, l'opération d'investissement ne sera inscrite qu'au budget suivant, (ce qui enlève tout sens à la notion de programmation pluriannuelle). Le programme d'investissement annuel est donc arrêté, non pas en fonction de la programmation pluriannuelle, mais juste en fonction des financements extérieurs acquis.

Cette situation devrait néanmoins évoluer dans l'avenir, dans le cadre de la mise en œuvre du DENARP, finalisé en 2007, dont l'intégration dans les programmes de dépenses publiques devrait intervenir dans les années à venir dans le cadre d'un Cadre de dépenses à Moyen Terme (CDMT). A ce jour il n'y a pas encore de traduction du CDMT dans le budget. En conséquence, jusqu'à présent, la Guinée Bissau n'a préparé ni un CDMT global, ni des CDMT sectoriels. Toutefois il semble que le processus soit maintenant engagé sur une base pilote.

Dans ces conditions, la note attribuée à la composante 1 de l'indicateur PI-12 est : « D ».

Composante 2 : *portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette*

La gestion de la dette est assurée par le Service gestion de la dette sous la tutelle du MdF.

Le montant de la dette intérieure, dont la constitution est rappelée dans le cadre de l'analyse de l'indicateur PI-17 (composante 1), a été récemment arrêté, pour la période 2000 – 2007, à plus de 113 Milliards de FCFA. L'évaluation de la dette intérieure a été opérée dans le cadre d'un audit extérieur réalisé sous financement de la Commission européenne par un cabinet international et finalisée en juillet 2008.

La gestion de la dette intérieure mais également extérieure est suivie de manière assez rudimentaire à partir de tableaux « Excel ». D'une manière générale, l'obtention d'une synthèse des informations est rendue difficile compte tenu notamment des incertitudes liées à la fiabilité des informations notamment en matière d'arriérés.

Il y a eu une analyse de soutenabilité de la dette externe qui a été effectuée en 2006 par une équipe conjointe Banque mondiale /FMI. Celle-ci a évalué le stock de la dette à plus d'un milliard \$ E-U à la fin 2005

En conséquence, la note attribuée à la composante 2 de l'indicateur PI-12 est : « **B** ».

Composante 3 : *existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coûts*

Il n'y a pas stratégies sectorielles proprement dites, à quelques exceptions près (principalement les ministères sociaux), et les états de coûts ne sont pas réellement actualisés et donnent le plus souvent lieu à de simples reconductions, indépendamment des prévisions effectuées et des contraintes budgétaires. De nombreuses décisions d'investissement ont peu de lien avec les stratégies ou programmes sectoriels, qui sont très peu utilisées à ce jour

Cependant, comme précédemment évoqué, il est prévu, dans la logique de la mise en œuvre de DENARP, que des stratégies soient opérationnalisées, dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), mais ce processus n'a pas encore démarré. A cet égard, la mise en œuvre du DENARP devrait conduire à décliner l'action publique en stratégies, programmes et objectifs globaux, ce qui présuppose notamment que la nouvelle nomenclature budgétaire (à être sous peu formellement adoptée) prenne en compte les données du DENARP.

L'imprécision constatée à ce jour des états de coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement attachés aux stratégies/programmes sectoriels existants et l'absence de CDMT conduit à retenir pour la composante 3 la note « **D** ».

Composante 4 : *relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme*

Compte tenu de la faiblesse du processus de planification à moyen terme, les charges récurrentes générées par les projets d'investissement ne sont pas prises en compte dans la programmation budgétaire pluriannuelle.

Les décisions d'investissement ne tiennent pas compte des coûts récurrents et la synthèse des données est rendue d'autant plus délicate que la budgétisation des dépenses d'équipement et de fonctionnement des ministères dépensiers obéit à des processus distincts et s'effectue sur la base de données très peu fiables. Les ministères dépensiers disposent de peu d'informations sur leurs ressources humaines et matérielles, ce qui ne permet pas d'appréhender correctement les estimations relatives aux charges récurrentes.

En conséquence, la note attribuée à la composante 4 est « **D** ».

Notation de l'indicateur PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M2 Note Globale : D+	Justification
i) <i>Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles</i>	<i>Note = D : aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie</i>	<p>Il existe un Programme d'Investissement Public (PIP), établi au niveau du Ministère de l'Economie par la direction du PIP. Il s'agit d'un programme glissant, destiné à actualiser le plan, ainsi qu'une synthèse des financements par bailleur, par secteur et sous-secteur. En revanche, il n'y a pas de prévision budgétaire globale pluriannuelle. Cette situation devrait néanmoins évoluer dans l'avenir, dans le cadre de la mise en œuvre du DENARP, finalisé en 2007, dont l'intégration dans les programmes de dépenses publiques devrait intervenir dans les années à venir dans le cadre d'un Cadre de dépenses à Moyen Terme (CDMT). A ce jour il n'y a pas encore de traduction du CDMT dans le budget. En conséquence, jusqu'à présent, la Guinée Bissau n'a préparé ni un CDMT global, ni des CDMT sectoriels. (Toutefois il semble que le processus soit maintenant engagé sur une base pilote).</p> <p><i>Source : Direction du PIP/MdE</i></p>
ii) <i>Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette</i>	<i>Note = B : une analyse de soutenabilité de la dette a été effectuée concernant la dette extérieure et intérieure au moins une fois durant les trois dernières années.</i>	<p>La gestion de la dette est assurée par le Service gestion de la dette sous la tutelle du MdF. Le montant de la dette intérieure, dont la constitution est rappelée dans le cadre de l'analyse de l'indicateur PI-17 (composante 1), a été récemment arrêté, pour la période 2000 – 2007, à plus de 113 Milliards FCFA. L'évaluation de la dette intérieure a été opérée dans le cadre d'un audit extérieur financé par la CE et réalisé par un cabinet international en juillet 2008. Il y a eu une analyse de soutenabilité de la dette externe qui a été effectuée en 2006 par une équipe conjointe Banque mondiale-FMI. Celle-ci a évalué le stock de la dette à environ 1 milliard \$ à la fin 2005.</p> <p><i>Source : Service de gestion de la</i></p>

		<i>dette/MdF</i>
<i>iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût</i>	<i>Note = D : des stratégies sectorielles ont peut être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.</i>	Il n'y a pas stratégies sectorielles proprement dites, à quelques exceptions près, et les états de coûts ne sont pas réellement actualisés et donnent le plus souvent lieu à de simples reconductions, indépendamment des prévisions et des contraintes budgétaires. De nombreuses décisions d'investissement ont peu de liens avec les stratégies sectorielles très peu utilisées à ce jour, et dans l'absence d'un CDMT global (et des CDMT Sectoriels). <i>Source : PIP/MdE</i>
<i>iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme</i>	<i>Note = D : la budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes</i>	Compte tenu de la faiblesse du processus de planification à moyen terme (voir justifications fournies pour la composante 1), les charges récurrentes générées par les projets d'investissement ne sont pas prises en compte dans la programmation budgétaire pluriannuelle. <i>Source : PIP/MdE ; DGB/MdF</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D+** ». Celle de la mission PEFA de 2008 est « **D+** » donc pas de modification sur la période évaluée.

3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

3.4.1. PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Composante 1 : caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières

Les obligations fiscales et douanières sont essentiellement définies par le Code des impôts ; le Code de l'enregistrement ; le Code des Douanes ; la Loi de finances et divers autres textes législatifs portant sur des droits spécifiques.

La législation et les procédures administratives afférentes par rapport aux impôts et taxes sont relativement exhaustives et claires. Dans le domaine des douanes il existe à présent un nouveau Code des Douanes, conforme aux normes et directives en la matière de l'UEMOA. Les tarifs des douanes sont actualisés en fonction des dispositions de la Loi de Finances de l'année.

Des pénalités sont également prévues par la loi (en fonction du degré de la fraude, allant de 3 fois jusqu'à 12 fois la valeur du montant estimé en douanes). La DGD sous la tutelle du Ministre en charge des finances, comprend par ailleurs une Inspection des fraudes, de la fiscalité et de la répression de la fraude. L'une des caractéristiques de la fiscalité douanière, outre la faiblesse de ses bases, est le nombre important d'exonérations (en application du code, de conventions ou accords

bilatéraux, ou encore exceptionnelles) dont l'appréciation est parfois laissée au pouvoir discrétionnaire de l'administration.

En ce qui concerne la Direction Générale des contributions et des Impôts (DGCI), sous la tutelle du MdF, le code général des impôts date de 1996. Malheureusement, faute de moyens appropriés, il n'a été édité qu'en nombre restreint, et sa diffusion auprès des services est restreinte. De même il existe aussi un Guide du contribuable en date de 1993, lui aussi disponible seulement auprès de la DGCI. Les dispositions en matière fiscale font l'objet d'instructions d'application.

Au niveau de la DGCI, les principales taxes et impôts sont : l'impôt des sociétés ; l'impôt professionnel ; les impôts sur la propriété ; l'impôt général sur les ventes ; l'impôt spécial sur la consommation ; et d'autres recettes.

L'impôt des sociétés s'élève actuellement à 25% du chiffre d'affaires. Des modifications apportées aux seuils d'imposition et publiées au Bulletin Officiel nr 40/2 octobre 2006, art. 1 concernent les taux d'imposition des personnes physiques. Les taux d'imposition des personnes physiques sont les suivants :

- a) *Salariés : le taux varie progressivement entre 1% pour des revenus jusqu' a 500.000 FCFA et 12% pour plus de 3.600.000 FCFA.*
- b) *Les revenus occasionnels sont taxés à 3%*
- c) *Travailleurs indépendants et droits d'auteur : revenus dans la tranche jusqu' a 2.200.000 FCFA (10%) avec un plafond maximum de 25% pour les revenus dépassant 10.000.000 FCFA.*

En ce qui concerne les pénalités, à titre d'illustration, le Code des impôts prévoit à l'article 61 que l'omission de fournir une déclaration du démarrage d'une activité ou encore la présentation d'un faux NIF est punissable d'une amende de 250.000 FCFA. Plus loin, l'art. 63 prévoit des sanctions encore plus sévères en cas d'omission des revenus ; dans ce cas le contribuable fautif est punissable d'une amende de 40% du montant d'impôts normalement dus. Le code envisage à l'article 65 des lourdes pénalités allant jusqu' à 20 millions de FCFA en cas de destruction de documents, d'obstruction à la présentation au contrôle fiscal ou encore de falsification.

Les mécanismes de recours à des dispositions spécifiques sont contenus dans le code fiscal (Décret nr 9/1984). Il y a aussi un guide de procédure contentieuse, ayant pour objectif de clarifier les relations entre l'administration fiscale et le contribuable contrôlé et d'éviter ainsi les mesures discrétionnaires.

La législation et les procédures relatives aux impôts et droits de douanes apparaissent relativement claires et exhaustives, mais les pouvoirs discrétionnaires substantiels de l'administration en limitent toutefois leur efficacité et équité en pratique.

Il est proposé la note " C " pour cette composante.

Composante 2 : *Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.*

En ce qui concerne la DGD, les informations relatives aux tarifs douaniers et aux procédures administratives sont disponibles, mais connues presque exclusivement par des professionnels et agents en transit. Les dispositions du Code ne sont pas aisément disponibles au grand public, même si une copie du document peut être achetée à l'imprimerie du Journal Officiel (situation similaire pour le Code des impôts).

S'agissant des professionnels du dédouanement, la DGD organise chaque année une réunion avec les représentants des principaux acteurs économiques qui sont sensibilisés et l'information porte sur les principales catégories de droits de douane et d'impôts en vigueur.

Pour les obligations fiscales, l'accès à l'information est difficile en raison de l'absence de documentation retraçant de manière claire et exhaustive l'ensemble des droits et procédures y afférentes. Le recueil des textes, qui comprend le Code des impôts et autres documents n'a pas actualisé depuis 1996. Le code général des impôts n'a été édité, faute de moyens, qu'en nombre restreint, et sa diffusion même auprès des services, peut être qualifiée de limitée. Le Guide du contribuable datant de 1993 n'est pas disponible au grand public. Cela représente un dysfonctionnement dans la connaissance par le plus grand nombre du public des sources normatives de la fiscalité. La diffusion et la connaissance des obligations fiscales, faute de moyens, ne touchent donc qu'une partie très étroite de contribuables.

Il est proposé dans ces conditions la note " D " pour cette composante.

Composante 3: Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière

Des procédures de recours administratifs existent tant au niveau de la DGD que de la DGI. Cependant, les recours ne font pas l'objet d'un enregistrement spécifique. De plus, l'absence de registres des recours et la complexité du circuit qui allonge les délais de traitement des dossiers, limitent en pratique l'efficacité du système. Ainsi, si le Code des douanes prévoit bien la possibilité de recours, la procédure est difficilement identifiable compte tenu de la multiplicité des intervenants. Aucune statistique n'existe sur les résultats d'éventuels recours à l'encontre des décisions de l'administration des douanes. Il n'y a pas de manuel de procédures et aucune organisation fonctionnelle opérante n'a pu être identifiée.

A la DGCI, s'il existe bien une possibilité de recours inscrite dans le Code général des impôts ainsi qu'un début de définition de procédures contentieuses, très peu de données synthétiques sont disponibles sur d'éventuels recours des contribuables (surtout les grandes entreprises). Globalement, donc, à ce jour, il n'existe pas une vraie formalisation des procédures.

En l'absence de données précises sur le nombre de recours comptabilisés, sur les montants en cause, au niveau de la DGD sur l'organisation fonctionnelle des dispositifs prévus par les Codes respectifs, il est peut être considéré qu'il n'y a pas de mécanisme fonctionnel en pratique.

Il est par conséquent proposé pour cette composante la note " D ".

Notation de l'indicateur PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M2 Note globale : D+	Justification
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	<i>Note = C : La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxe et de droits de douane sont exhaustives et claires, mais l'équité du système est mise en question par les pouvoirs discrétionnaires substantiels accordés aux administrations concernées.</i>	Les obligations fiscales et douanières sont essentiellement définies par le Code des impôts ; le Code de l'enregistrement ; le Code des douanes ; la Loi des finances et divers autres textes législatifs portant sur des droits spécifiques. La législation et les procédures administratives se référant aux impôts et différentes taxes sont relativement exhaustives et claires. En revanche, les pouvoirs discrétionnaires substantiels de l'administration en limitent toutefois leur efficacité et équité en pratique. <i>Source : DGCI, DGD/MdF</i>
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	<i>Note = D : L'accès des contribuables aux textes de lois et aux directives relatives aux procédures est très limité</i>	Pour les obligations fiscales, l'accès à l'information est difficile en raison de l'absence de documentation retraçant de manière claire et exhaustive l'ensemble des droits et procédures y afférentes. Le recueil des textes qui comprend le Code des impôts et autres documents n'est pas actualisé depuis 1996. Le code général des impôts n'a été édité, faute de moyens, qu'en nombre limité. Le Guide du contribuable, datant de 1993 n'est pas disponible au grand public. Cela représente un sérieux dysfonctionnement dans la connaissance par le plus grand nombre du public des sources normatives de la fiscalité. La diffusion et la connaissance des obligations fiscales, faute de moyens, ne touchent qu'une partie très étroite de contribuables. <i>Source : DGCI ; DGD/MdF</i>
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	<i>Note = D : Aucun mécanisme fonctionnel de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières n'a été établi.</i>	A la DGCI, s'il existe bien une possibilité de recours inscrite dans le Code général des impôts ainsi qu'un début de formalisation des procédures contentieuses, peu de données synthétiques sont disponibles sur d'éventuels recours des contribuables (surtout les grandes entreprises). En l'absence de

		<p>données précises sur le nombre de recours comptabilisés, sur les montants en cause, surtout au niveau de la DGD, (et sur l'organisation fonctionnelle des dispositifs prévus), il est considéré qu'il n'y a pas actuellement de mécanisme fonctionnel en pratique.</p> <p><i>Source : DGCI/Service du contentieux ; DGD</i></p>
--	--	--

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « C ». Celle de la mission PEFA de 2008 est « D+ » en légère diminution, faute d'améliorations constatées dans le domaine.

3.4.2. PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Composante 1 : contrôle du système d'immatriculation des contribuables

L'immatriculation des contribuables-entreprises ou particuliers- relève de la DGCI. Elle est réalisée par l'attribution d'un numéro d'identification fiscale (NIF) qui est le référent unique des contribuables sur l'ensemble du pays. L'inscription se fait à la DGCI, au service des immatriculations qui attribue et enregistre les NIF, différenciés dans la codification selon qu'il s'agit d'une entreprise ou d'un particulier. Selon le service informatique de la DGCI, à la fin 2008, 22.340 contribuables étaient recensés sur cette base, dont 17.070 particuliers, 1685 entreprises privées, 272 entités publiques et 212 ONG et organisations internationales.

Mais si l'exigence du NIF semble assez maîtrisée sur la capitale Bissau, l'absence de relations informatisées avec le reste du pays et d'une base de données unique ne permet pas de certifier l'exhaustivité des immatriculations, en excluant d'office le secteur informel.

Au niveau de la DGD, chaque contribuable appelé à effectuer une transaction commerciale doit posséder un NIF. Cependant il n'existe pas de fichier spécifique d'opérateurs, ceux-ci étant mélangés dans la classification générale. La DGMP vérifie aussi l'existence du NIF pour tout candidat à un appel d'offres. Les services du contrôle financier du MdF vérifient l'existence d'un NIF sur les factures des fournisseurs avant la mise en paiement.

En revanche, il n'existe pas de croisement avec d'autres fichiers, par exemple l'inscription au registre du commerce. En outre, les services de la DGCI n'ont pas un accès direct au fichier des immatriculations, en l'absence d'une base de données unique.

Le système d'immatriculation actuel manque d'efficacité, compte tenu de l'absence d'informatisation et de mise en réseau permettant de gérer une base unique, accessible sur tout le territoire, et de recouper les autres systèmes d'immatriculation.

Il est donc proposé la note " C " pour cette composante.

Composante 2 : Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

Le Code des Impôts et notamment la Loi du contentieux prévoit d'une façon explicite les pénalités pour les cas de différentes contraventions, notamment les conditions d'application des pénalités en cas de non respect de l'obligation de l'immatriculation (NIF) et l'omission de déclarer les revenus. En pratique, il est possible de faire une remise/échelonnement de la dette fiscale. Cette mesure de bienveillance semble assez pratiquée, afin d'inciter les contribuables défaillants notamment les grandes entreprises à satisfaire à leurs obligations fiscales. Le service du contentieux de la DGCI rédige des documents de synthèse et de suivi de ces données qui permet de mesurer, dans une certaine mesure, l'importance et l'efficacité des pénalités appliquées et collectées.

S'agissant des omissions de déclaration des revenus, les pénalités sont dissuasives : elles peuvent aller jusqu'à 40% du montant des impôts compromis. Dans le cas des droits de douanes, les pénalités peuvent atteindre 12 fois la valeur de la marchandise en douanes. Dans ce cas, aussi, les pénalités peuvent faire l'objet d'une transaction et/ou de rééchelonnement avec le contribuable en faute. Le service en charge du contentieux ou du contrôle prépare un document synthétique de suivi de ces pénalités appliquées et remises. En revanche, il n'est pas possible de mesurer l'efficacité pratique du dispositif de collecte mis en place, car le circuit actuel du recouvrement est long et complexe, et donc préjudiciable à plusieurs égards.

Compte tenu de l'existence de pénalités prévues en cas de non immatriculation ou déclaration, mais eu égard au manque d'informations complètes et transparentes quant à leur niveau d'application en pratique, il est proposé la note " C ".

Composante 3 : Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquêtes sur les fraudes

A la DGD, les contrôles sont réalisés d'une manière *ad hoc* à l'initiative de la direction, mais il n'existe pas de plan de contrôle annuel proprement dit. Ceci étant, il n'est pas rare que les éventuels contrôles des douanes se chevauchent avec ceux d'autres corps de contrôle (par exemple l'IGF).

A la DGCI un programme des contrôles et vérifications est arrêté chaque année par l'unité de contrôle fiscal. Pour l'essentiel, le Service responsable des grandes entreprises contribuables (créé en 2006) transmet une liste des contrôles proposés en fonction de différents paramètres. A titre d'illustration, selon les données fournis par la DGCI pour l'année 2008 il était planifié d'effectuer un minimum de 358 contrôles fiscaux approfondis et 386 de contrôles « rapides » avec un résultat prévisionnel de 2,437 milliards FCFA à être recouverts. Il n'apparaît pas clairement ni comment cette démarche est mise en pratique, ni comment le service en charge assure le suivi efficace des opérations. Quant aux particuliers, en revanche, aucun plan de contrôles ne semble pas à ce jour établi et opérationnel, vu que les moyens humains et financiers ne sont pas non plus en phase avec cette démarche.

Par conséquent, même si à la DGCI il existe un début de formalisation des procédures de vérification et contrôle fiscal, surtout pour les grands contribuables, dans l'ensemble, les contrôles ne sont pas systématiques et rien n'est opérationnel pour les particuliers. Tout ceci est également valable aussi pour la DGD où il n'y a pas de formalisation de procédures de contrôle.

Au vue des explications il est proposé pour cette composante la note " D ".

Notation de l'indicateur PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

	Critères minima de notation Méthode de notation : M2	
--	---	--

Composante	Note globale : D+	Justification
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	<i>Note = C : les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour les impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licence sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.</i>	L'immatriculation des contribuables (entreprises ou particuliers) relève de la DGCI/MdF. Elle est réalisée par l'attribution d'un numéro d'identification fiscale (NIF) qui est le référent unique des contribuables sur l'ensemble du pays. L'inscription se fait à la DGCI, au service des immatriculations qui attribue et enregistre les NIF, différenciés dans la codification selon qu'il s'agit d'une entreprise ou d'un particulier. Le système d'immatriculation actuel manque d'efficacité, compte tenu de l'absence d'informatisation et de mise en réseau permettant de gérer une base unique accessible sur tout le territoire et de recouper les autres systèmes d'immatriculation. <i>Source : DGCI/service informatique</i>
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration	<i>Note = C : Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales</i>	Au niveau légal des pénalités sont prévues en cas de non immatriculation ou déclaration, mais il y a un manque d'informations complètes et transparentes quant à leur niveau d'application en pratique. <i>Source : DGCI/Service du contentieux</i>
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes	<i>Note = D : les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectuées de manière peu systématique, voir pas du tout</i>	Même si à la DGCI il existe un début de formalisation des procédures de contrôle pour les grandes entreprises, dans l'ensemble, les contrôles ne sont pas systématiques et rien n'est opérationnel, ni pour les particuliers, ni au niveau de la DGD. <i>Source : DGCI/Service du contrôle, DGD</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « D+ ». Celle de la mission PEFA de 2008 est « D+ ». Pas de modification de la notation.

3.4.3. PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Composante 1 : *Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des 2 derniers exercices budgétaires)*

La Guinée Bissau connaît un problème sérieux du aux nombreuses exonérations d'impôt, pratiquement à tous les niveaux. Il est clair que la performance en ce qui concerne la collecte des recettes passe forcément par une meilleure maîtrise des exonérations.

Les principales taxes à l'importation sont : les droits de douane (DD) ; le tarif extérieur commun UEMOA (TEC) ; les redevances statistiques (RS) ; le prélèvement communautaire de solidarité (PCS). A celles-là s'ajoutent les taxes internes : l'impôt spécial sur la consommation (IEC) ; l'impôt général sur les ventes (IGV) et les taxes sur les exportations de noix de cajou, ayant une taxation spécifique. La plupart des recettes douanières sont collectées par les services de la DGD et le paiement se fait généralement en liquide à travers les guichets de la BCEAO. Les réalisations en matière de différentes taxes collectées par la DGD ces trois dernières années sont présentées dans le tableau suivant :

Montant des taxes collectées par la DGD (arrondis en milliards FCFA)

Année	Réalisé	Planifié	% réalisation
2005	13,923	9,882	140%
2006	13,217	15,025	89%
2007	12,950	14,005	92%

Source : *Rapports DGD/MdF*

On peut en déduire que les prestations des services des douanes ont été très fluctuantes (non atteinte des objectifs fixés sur les derniers deux ans), ce qui est probablement du aux niveaux particulièrement bas planifiés pour 2005. Étant donné que les droits de douane sont perçus au comptant, en principe, il n'y a pas à proprement parler d'arriérés de paiement. Quant aux éventuels contrôles donnant lieu à un redressement, il n'y a pas de données chiffrées synthétiques.

En ce qui concerne la DGCI, les droits d'impôts sont également perçus essentiellement au comptant. Seuls les arriérés résultants des éventuels contrôles ou redressements fiscaux sont en pratique comptabilisés. Les droits concernés portent notamment sur l'impôt des sociétés, la taxe générale sur les ventes et l'impôt professionnel. Les recettes fiscales ont connu ces dernières années une croissance sensible. Selon les chiffres communiqués par la DGCI, elles ont été : 8,245 milliards (2006) ; 9,049 milliards (2007) et 9,287 milliards pour les premiers 11 mois de 2008.

A la lumière des explications fournies ci-dessus par rapport à l'absence des données fiables et disponibles à la DGD, selon les données sur les dettes fiscales fournis par la DGCI, les montants recouverts par cette dernière étaient les suivants.

Taux de recouvrement des arriérées d'impôt

(% ; arrondis millions de FCFA)

Année	Stock arriérées début année	Arrières prises en charge dans l'année	Recouvrement	Taux recouvrement	Solde fin année
2005	n/a	914.979	53.229	n/a	861.749
2006	861.749	1.942.149	242.367	28,1%	2.561.540
2007	2.561.540	1.368.394	388.756	15,2%	3.541.178

Source : calculs basés sur les données fournies par le service du contentieux de la DGCI/MdF, décembre 2008

Le montant total des arriérés d'impôt s'élevait au début 2008 à plus de 3,5 milliards FCFA. Les données fournies par le service du contentieux de la DGCI n'ont pas permis de calculer le stock des arriérés au début 2005. Le taux de recouvrement pour la dernière année, qui s'élève selon les calculs à 15,2%, est nettement inférieur aux 60% évoqués comme critère de notation. De même la moyenne des taux de recouvrement pour les dernières deux années est de 21,7% et le montant des arriérés est toujours supérieur de plus de 2 % aux montants annuels recouverts.

Les données considérées sont a priori plus favorables que les données qui résulteraient de l'ensemble des arriérés fiscaux (et non de ceux résultant des contrôles et redressements). Il est donc proposé la note « **D** » pour cette composante.

Composante 2 : *Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière*

La gestion de la trésorerie de l'Etat est l'une des faiblesses majeures de la gestion financière publique du pays. Les recettes fiscales sont régulièrement reversées sur le compte du Trésor à la BCEAO (au moins toutes les semaines), contrairement aux recettes qui sont détournées au profit de certains ministères prestataires de services (exemple santé) qui procèdent individuellement à leur collecte.

A partir de 2007 les revenus provenant des impôts et des taxes douanières sont collectés par ECOBANK à Bissau et par la BAO pour l'intérieur du pays. Il convient aussi de noter qu'il n'y a pas actuellement de connexion entre les différentes bases de données portant sur la gestion des recettes.

Pour ce qui concerne la DGD, les versements sont réalisés au jour le jour par ECOBANK. Pour la DGI, les versements sont également réalisés quotidiennement par la même banque. Pour les deux réseaux, les chiffres annoncés, confrontés à ceux connus du Trésor sont souvent en désaccord par rapport au jour valeur J, mais font l'objet d'ajustements ultérieurs dans la semaine.

Dans un contexte difficile à évaluer où les circuits de transferts sont nombreux on peut conclure que les recettes sont versées au Trésor dans leur intégralité *au moins toutes les semaines*.

Il est proposé donc la note "**B**" pour cette composante.

Composante 3 : *Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor*

Des différences sensibles subsistent entre les comptes du compte général du Trésor et les soldes des comptes tenus à la Banque centrale pour le compte du Trésor, car toutes les dépenses ne sont pas payées à travers le compte au niveau de la Banque centrale et toutes les recettes ne sont pas transférées sur le compte tenu à la Banque centrale pour le compte du Trésor. Une amélioration a été apportée en juillet 2007, quand la plupart des comptes des ministères dépensiers ont été transférés sur des comptes centralisés au Trésor.

La politique en matière de gestion de la trésorerie suit une logique de gestion quotidienne qui consiste à payer les dépenses avec les recettes encaissées au jour le jour. Il existe un plan annuel de

trésorerie, mais ses priorités ne semblent pas toujours respectées. En outre, la mise en œuvre des actions définies dans ce plan se trouve limitée par les pratiques « spécifiques » dans la collecte des recettes et dans le paiement des dépenses. De nombreux ministères conservent le produit des recettes qu'ils encaissent eux-mêmes pour faire face aux dépenses de fonctionnement. Ces pratiques desservent l'appréciation du niveau global de la trésorerie de l'Etat et la transparence de ses opérations financières.

Chaque jour, la DGT a connaissance des sommes encaissées par son propre réseau et par les administrations des douanes et des impôts. Un tableau de synthèse est réalisé à cet effet permettant de connaître les ressources bancaires et la caisse principale du Trésor. Il s'agit là d'un constat quotidien permettant de préparer le Comité de trésorerie. Mais il n'est pas possible d'en certifier l'exhaustivité, tant les circuits sont complexes. En outre, il n'y a pas de données systématiques fournies par les administrations fiscale et douanière sur les recouvrements afférents aux arriérés. Il s'agit en conséquence d'un simple constat d'une situation donnée, permettant éventuellement d'évaluer les écarts entre les prévisions et la réalisation.

Il est donc impossible de connaître avec certitude l'ensemble des recouvrements réalisés, transférés et portés au crédit du compte au Trésor et de les synthétiser, même en fin d'année. Le suivi spécifique des arriérés est approximatif.

Dans ces conditions il est proposé d'attribuer la note " D " pour cette composante.

Notation de l'indicateur PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D+	Justifications
<i>i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des 2 derniers exercices budgétaires)</i>	NOTE= D : le taux de recouvrement des créances au titre de la dernière année était inférieur à 60% et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2% des recouvrements annuels)	<p>Le montant total des arriérés d'impôt s'élevait au début 2008 à plus de 3,5 milliards FCFA. Le taux de recouvrement pour la dernière année qui s'élève à 15,2% est nettement inférieur aux 60% prévus comme critère de notation. De même, la moyenne des taux de recouvrement pour les dernières deux années est de 21,7% et le montant des arriérés est toujours supérieur de plus de 2 % aux montants annuels recouverts.</p> <p><i>Source : DGCI/Service du contentieux</i></p>
<i>ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.</i>	NOTE = B : Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor (au moins) toutes les semaines.	<p>Pour l'essentiel, les recettes sont versées au Trésor quotidiennement, mais la connaissance réelle des avoirs n'est possible que de façon mensuelle.</p>

		<i>Source : MdF/DGT</i>
iii) <i>Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.</i>	<i>NOTE = D : Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.</i>	Les états centralisés par la DGT n'appréhendent pas la totalité des recettes, même en fin d'année, et n'isolent pas les arriérés de façon systématique et exhaustive. <i>Source : MdF/DGT</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **B** ». Celle de la mission PEFA de 2008 est « **D+** », donc en baisse considérable. Ceci est expliqué notamment par les taux de recouvrement particulièrement bas par rapport au montant total des dettes fiscales pendant ces dernières années.

3.4.4. PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Composante 1 : Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

L'une des tâches principales du Comité de gestion de la trésorerie/MdF, devenu opérationnel à partir de 2004, est de déterminer la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses pour la semaine à venir, compte tenu des disponibilités financières actuelles de l'Etat. Ceci est fait sur proposition des opérations prioritaires retenues au préalable par un *Comité technique de programmation*, composé de cadres du Trésor et des différentes directions collectrices de fonds publics. Il se réunit d'une manière hebdomadaire tous les jeudis sous la Présidence du chef de service financier et comptable de l'Agence nationale de la BCEAO.

L'objectif du plan de trésorerie est de mettre à la disposition des autorités financières dès le premier jour de chaque mois, l'information nécessaire relative aux disponibilités, aux ressources potentielles attendues, et aux dépenses envisagées, afin de pouvoir déterminer pour le mois suivant, les capacités de paiement et d'engagement. Une fois approuvé, le plan est transmis au Service de la dépense de la Trésorerie générale, qui opère la saisie de l'autorisation des paiements dans le programme de comptabilité auxiliaire. Les dépenses non retenues pour le paiement restent en attente chez le chef du Service de la dépense et le Premier adjoint du Trésorier Général, jusqu'à la réunion du prochain Comité de trésorerie. C'est un type de gestion de la trésorerie ayant un degré de prévisibilité à très court terme, et qui consiste à payer les dépenses avec les recettes encaissées au jour le jour. Même s'il existe, en théorie, un plan annuel de trésorerie, en pratique, les priorités y énoncées ne semblent pas toujours respectées. En outre, la mise en œuvre des actions définies dans ce plan annuel se trouve limitée par les pratiques hors-norme, aussi bien au niveau des recettes que des dépenses.

Des différences sensibles subsistent entre les comptes du compte général du Trésor et les soldes des comptes tenus à la Banque centrale pour le compte du Trésor ; en effet, toutes les dépenses ne sont pas payées à travers le compte à la Banque centrale et toutes les recettes ne sont pas transférées sur le compte tenu à la Banque centrale pour le compte du Trésor. Une solution a été apportée en juillet 2007, quand la plupart des comptes des ministères dépensiers ouverts à la Banque centrale ont été transférés sur des comptes centralisés au Trésor.

Actuellement il y a des comptes ouverts au nom des ministères à la Banque centrale et les sommes détenues sur ces comptes sont importantes. De même, de nombreux ministères/entités conservent

une partie du produit des recettes qu'ils encaissent eux-mêmes pour faire face aux dépenses de fonctionnement. Ces pratiques ne facilitent pas l'élaboration des flux de trésorerie, une appréciation correcte du niveau global des liquidités et le suivi de la trésorerie de l'Etat. Les prévisions des flux de trésorerie sont en pratique actualisées d'une façon assez irrégulière, ne sont pas toujours fiables ou liées aux plans d'exécution et d'engagement des MDA.

Il est proposé la note " C " pour cette composante.

Composante 2 : *Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement des dépenses*

Les ministères dépensiers sont informés sur leurs plafonds d'engagement après la décision prise par le Comité de gestion de la trésorerie en matière de plan de trésorerie, en principe pour le mois suivant. En revanche, les informations fournies sont peu fiables, quant à la disponibilité effective/réelle des ressources. La seule limite imposée réside dans le respect des plafonds d'engagements, fixés par 1/12^{ème} de façon automatique. Ceux-ci se cumulent et permettent ainsi aux MDA d'engager l'équivalent de plusieurs douzièmes au fur et à mesure de l'avancement de l'année budgétaire. Toutefois, cette pratique retarde d'autant certaines dépenses d'importance.

Il est proposé la note " D " pour cette composante.

Composante 3 : *Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA*

Une provision de crédits existe dans le budget, à condition qu'elle ne dépasse pas les plafonds prévus lors de la finalisation du projet de loi des finances par le gouvernement et son adoption par l'Assemblée Nationale (AN). Si les dépenses imprévues atteignent une proportion considérable, ou si l'Etat se retrouve avec des recettes additionnelles imprévues, la DG Budget doit élaborer durant l'année budgétaire une *loi de finances rectificative*, qui intègre les nouvelles données, et qui doit être validée par le Conseil des Ministres et votée par le AN.

Hormis les plafonds d'engagements, habituellement mensuels, les MDA ont connaissance en cours d'année des éventuels ajustements budgétaires décidés. Ceux-ci peuvent intervenir plusieurs fois par an ; en revanche, la transparence réelle du processus n'a pas pu être vérifiée en pratique. Le Ministre des Finances porte par la suite à la connaissance de la Direction du Budget et du Contrôle financier les éventuelles annulations de crédits.

Les montants sont inscrits sur les fiches de suivi des engagements en diminution des dotations initiales par ligne budgétaire et le MdF informe par la suite les MAD de ces modifications. Les MDA sont censés les retracer à leur tour, sur leurs propres enregistrements comptables.

Il n'existe pas de contrôle systématique de ces données sauf en fin de période d'engagement quand les MAD viennent s'informer du disponible en engagement afin d'effectuer les dernières opérations de l'année.

Il est proposé la note " D " pour cette composante.

Notation de l'indicateur PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D+	Justifications
i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	<i>NOTE = C : La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer.</i>	Il n'existe pas une réelle corrélation entre la planification (engagements de l'année) de l'ordonnateur et la gestion et le suivi des flux de trésorerie, même s'il existe, de façon formelle, une prévision annuelle de trésorerie. Source : DGT/MdF
ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement des dépenses.	<i>NOTE= D : Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective des ressources pour l'engagement des dépenses.</i>	En pratique la seule limite réside dans le respect des plafonds d'engagement fixés de façon automatique au 1/12 ^{ème} des crédits annuels ouverts. Compte tenu de l'absence d'une véritable comptabilité des engagements, en pratique les MDA ne sont pas capables de planifier leurs dépenses à l'avance. Source : DG Budget
iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	<i>NOTE = D : Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents et effectués de manière non transparente</i>	Hormis les plafonds d'engagements habituellement mensuels, les MDA ont connaissance en cours d'année des éventuels ajustements budgétaires décidés. Ceux-ci peuvent intervenir plusieurs fois par an ; en revanche, la transparence réelle du processus n'a pas pu être vérifiée. Source : DGB/MdF

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** » ; celle de la mission PEFA de 2008 est « **D+** », et donc en légère amélioration par rapport à la précédente évaluation.

3.4.5. **PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties**

Composante 1 : Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant

Les principales composantes de la **dette intérieure** sont les crédits commerciaux, le remboursement sur capital des prêts accordés à l'Etat a par des établissements bancaires ; les dettes sur les loyers ; dettes sur les rémunérations des fonctionnaires publics, pensions des agents de l'Etat ; les passifs des entreprises publiques liquidées ou privatisées repris par l'Etat ; restitutions d'impôts ; prêts consentis aux entreprises non financières par l'Etat ; expropriations sans indemnisations ; garanties aux entreprises fournies par l'Etat, etc.). Les chiffres produits au travers de différents tableaux, dont les sources ne sont pas toujours indiquées, ne permettent toujours pas cependant d'avoir une vision claire et surtout exhaustive de la situation, même si un effort de synthèse est en principe réalisé, avec l'appui du FMI ou en fin d'exercice. Un audit de la dette interne en Guinée Bissau sur la période 2000-2007 financé par la CE a été finalisé en juillet dernier par un cabinet d'études. Dans le total de la dette interne (crédits) validé par l'audit, les principaux postes sont : les crédits commerciaux qui représenteraient 36,591 milliards FCFA (66,7%) ; les dettes liées aux rémunérations des fonctionnaires publics qui s'élevaient à 5, 020 milliards FCFA (9,15%) ou encore les passifs des entreprises publiques ou liquidées qui étaient de 3,837 milliards (7%) et les emprunts bancaires 2,759 milliards FCFA (5%).

Montant total de la dette interne en Guinée Bissau (2000-2007)

	FCFA	EURO	%
Dépenses titularisées (avec autorisation de liquid & paiement)	47.096.834.909	71.798.662	42%
Dépenses non titularisées (sans autorisation de liquid & paiement)	85.613.072.683	130.516.288	58%
Sous total	132.709.907.592	202.314.950	100%
Dépenses non validées	19.417.967.157	29.602.500	15%
Solde	113.291.940.435	172.712.450	85%

Source : Rapport final sur l'audit de la dette interne en Guinée Bissau 2000-2007, ADE, juillet 2008

La gestion et le suivi de la dette est assurée par le Service gestion de la dette dépendant de la Direction Générale du Trésor/MdF. Dans le cas où l'Etat conclut un accord de prêt, l'original de la convention est envoyé au service gestion de la Dette où il est enregistré manuellement sur une fiche. Faute de moyens, il n'y a pas de logiciel spécialisé pour le suivi de la dette. Les informations sont enregistrées dans une base de données sous format Excel permettant de suivre approximativement l'évolution de l'encours et les règlements de l'année. Il n'y a pas non plus un lien informatisé avec les services en charge de l'exécution budgétaire. Le service de la dette n'effectue pas, à ce jour, d'enregistrements et ne produit pas des rapports sur les emprunts contractés pendant l'année, les conditions financières, ou encore le remboursement de la dette. De même, en ce qui concerne les garanties offertes par l'Etat aux entreprises publiques ou le passif assumé par l'Etat dans les entreprises publiques privatisées/en liquidation, ou le suivi des paiements pour le compte de la dette effectués les années précédentes.

Quant à **la dette extérieure**, dans la présentation du MdF, elle comprend : la dette bilatérale (Club de Paris et non Club) et multilatérale. Par rapport au suivi de la dette externe, chaque fin de mois la DG Trésor demande le solde de la dette. Les échéances de la dette externe sont en principe connus, étant donné qu'il y a seulement deux principaux créanciers multilatéraux (la BM et le FMI) et que la BAD a consenti à un allègement jusqu' à la fin 2011. La dette extérieure est gérée selon la même méthode : encours, échéances prévisionnelles, règlements, suivi des arriérés sur tableaux Excel. Il est pourtant

difficile de valider les montants, faute d'indication des sources d'information. Il convient aussi de noter que depuis des années l'Etat ne souscrit plus d'emprunts externes.

Selon le service gestion de la dette, la dette externe de Guinée Bissau s'élevait à la fin octobre 2008 à 1,140 milliards \$, soit 557,04 millions \$ dette multilatérale et 582,128 millions \$ dette bilatérale.

Il est proposé par conséquent la note " D " pour cette composante.

Composante 2 : Etat de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale

La gestion et le suivi de la trésorerie sont assurés par la DGT sous la tutelle du MdF. Elle est chargée de produire la *Position Nette de Trésorerie* (PNT) qui permet de rapprocher les soldes de trésorerie. Dans le même registre, un Compte Unique du Trésor a été créé en 2007. Un Comité de gestion de la Trésorerie a été créé en 2004. Le comité a pour tâche de déterminer la programmation des dépenses de la semaine à venir, compte tenu des disponibilités financières de l'Etat, sur proposition des opérations prioritaires retenues au préalable par un Comité technique.

L'objectif du plan de trésorerie est de mettre à la disposition des autorités financières dès le premier jour de chaque mois, l'information nécessaire relative aux disponibilités, aux ressources attendues, et aux dépenses envisagées afin de pouvoir déterminer pour le mois suivant la capacité de paiement et la capacité d'engagement. La connaissance des recettes est toutefois parcellaire, incomplète et seule l'urgence est gérée quotidiennement. La consolidation des soldes de l'administration est effectuée par le Trésor *en principe* sur une base mensuelle impliquant les banques commerciales et la banque centrale. Toutefois la procédure utilisée connaît des difficultés pratiques notamment par rapport à la consolidation des comptes bancaires, particulièrement ceux ouverts chez ECOBANK.

Il est proposé la note " C " pour cette composante.

Composante 3 : Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties

Au niveau de l'UEMOA, la directive communautaire nr. 9/juillet 2007 fixe les conditions spécifiques dans lesquelles les Etats Membres peuvent s'endetter. En principe, en Guinée Bissau, seul le MdF est l'autorité compétente autorisée par la loi à contracter et approuver des emprunts, notamment auprès des banques commerciales locales. Mais, en pratique, il n'y a pas d'informations, ni suivi réel des engagements et des garanties fournies par l'Etat, pas plus que du niveau de la dette liée aux garanties (ou garanties éventuellement exécutées), par rapport aux entreprises publiques (tout en sachant que l'Etat n'octroie plus des garanties depuis longtemps). Voir aussi les explications concernant la composante 1 de l'indicateur 17. En conséquence, il est proposé de noter « C » cette composante.

Notation de l'indicateur PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M2 Note globale : D+	Justifications
<i>i) Qualité des enregistrements des données sur la dette et des rapports s'y rapportant</i>	<i>NOTE = D : Les fichiers sur la dette sont dans une large mesure incomplets et peu fiables</i>	S'il existe au niveau du service gestion de la dette/MdF des tableaux Excel retraçant les arriérés des dettes intérieure et extérieure, ils n'indiquent pas la source des données et ne sont pas fiables, surtout pour la dette

		intérieure (dont le montant a fait l'objet d'un audit international qu'en juillet 2008) Source : Service gestion de la dette/MdF
ii) Etat de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	NOTE = C : Le calcul et la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie se font au moins tous les mois mais le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires	La consolidation des soldes de l'administration est effectuée par le Trésor <i>en principe</i> sur une base mensuelle impliquant les banques commerciales et la Banque centrale. Toutefois, la procédure utilisée connaît des difficultés pratiques, notamment par rapport à la consolidation des comptes bancaires, (particulièrement ceux ouverts chez ECOBANK) et compte tenu des poches de liquidité détenues par les différents ministères. <i>Source : DGT/MdF</i>
iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi de garantie	NOTE = C : les prêts contractés ou les garanties émises par l'administration centrale sont approuvés par une seule entité compétente. Mais la décision ne se prend pas sur une base de directives, de critères ou de limites claires.	En principe, en Guinée Bissau seul le MdF est l'autorité compétente autorisée par la loi à contracter et approuver des emprunts, notamment auprès des banques commerciales locales. Mais, en pratique, il n'y a pas d'informations, ni suivi réel des engagements et des garanties fournies par l'Etat, pas plus que du niveau de la dette liée aux garanties (ou garanties éventuellement exécutées), par rapport aux entreprises publiques, (tout en sachant que l'Etat n'octroie plus des garanties depuis longtemps). <i>Source : Service gestion de la dette/MdF</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D+** » ; celle de la mission PEFA de 2008 est « **D+** » donc pas de changement.

3.4.6. PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie

Composante 1 : *Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif*

La gestion de la solde est assurée conjointement par la DG Budget et la DG Trésor. La première est chargée du suivi administratif et la deuxième de la phase comptable. La DG Budget introduit systématiquement dans sa base de données les décisions de recrutement (même lorsque ces recrutements ne sont pas prévus au budget). En revanche, l'effectif réel des fonctionnaires n'est pas bien maîtrisé.

Le fichier de la solde est alimenté au fur et à mesure des nominations des agents et concerne les fonctionnaires civils et les militaires. Le MFP détient (une partie) des fichiers individuels du personnel. Le dernier recensement pour la fonction publique publié en 2005, faisait état d'environ 12.000 agents (le même montant est évoqué dans une évaluation interne du MFP en 2007). Il convient aussi de noter qu'en 2006 il y a eu une réduction du personnel d'environ 2.800 personnes.

Une fois intégrés au fichier, les dossiers sont classés de façon à constituer le fichier des dossiers personnels des agents. Toutefois, à ce jour il n'y a pas de recoupement entre les dossiers individuels et l'état de paie, étant donné qu'il n'existe pas un fichier unique intégrant les informations du MFP ou différents ministères, et du MdF. Il y a des projets toutefois qui visent l'opérationnalisation du recoupement dans l'avenir.

Il est proposé la note " D " pour cette composante.

Composante 2 : *Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie*

Les modifications sont effectuées à la demande des ministères employeurs ou des agents qui se présentent au service de la solde avec le dossier justificatif. Mais si l'agent ne se manifeste pas, les modifications ne sont pas apportées. La mise à jour des fichiers, y compris le fichier de paie, est donc effectuée avec du retard, en fonction de la localisation de l'agent, et peut prendre plusieurs mois dans certains cas (par exemple, dans le cas de décès, l'actualisation dans les fichiers prend en pratique au moins six mois). Des retards importants de plus d'un an sont également enregistrés dans le cas où la personne prend congé ou se trouve longtemps à l'étranger pour différentes raisons.

Il est proposé la note " D " pour cette composante.

Composante 3 : *Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie*

L'absence de relations formalisées avec la plupart des ministères dépensiers reporte le contrôle à la fois sur le Contrôle Financier et la DG Trésor, qui doit faire face en permanence aux fonctionnaires souhaitant faire prendre en compte les modifications de leur situation administrative.

Les ministères n'ont donc pas une connaissance exacte de la situation de leurs propres fonctionnaires et, en réalité, raisonnent essentiellement en termes de *masse salariale*, plutôt qu'en termes d'*effectifs*.

Il est proposé la note " D " pour cette composante.

Composante 4 : *Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes*

Il existe une différence importante entre les chiffres qui sont communiqués par la DG Budget et ceux détenus par le Ministère de la Fonction Publique (MFP), qui est le principal l'employeur des agents. Les précédents rapports d'évaluation avaient mis l'accent sur l'existence d'un nombre important de personnel « *fantôme* » (on citait environ 40% pour 2003).

La dernière opération de recensement qui remonte à 2004, et dont les résultats ont été publiées au début 2005, concernait 12.000 agents (voir supra). Il n'est toutefois pas clair si celle-ci a permis de déceler certains " *absents* " et de les sortir des fichiers. Par ailleurs, le même montant est repris dans un document élaboré par le service de la gestion de la base de données du MFP. Aussi, un rapport d'évaluation de la gestion des dépenses publiques en Guinée Bissau publiée en 2007, fait quant à lui état de 10.258 personnes. Ce chiffre aurait été obtenu suite aux opérations de « nettoyage » des fichiers ayant des données partielles et/ou une partie des travailleurs « *fantômes* ».

Compte tenu de ces éléments, il est proposé pour cette composante la note " **D** ".

Notation de l'indicateur PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M 1	Justifications
	Note globale : D	
<i>i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif</i>	NOTE = D : <i>L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes</i>	S'il existe un fichier de la solde et des dossiers individuels des agents, le recoupement avec les états de paie n'est pas réalisé en pratique faute d'un dispositif informatique performant (base de données unique). <i>Source : DGT/MdF ; MFP</i>
<i>ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.</i>	NOTE = D : <i>Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie excèdent souvent plus de 3 mois de retard (et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs).</i>	Les modifications sont basées pour l'essentiel sur la démarche volontaire de l'agent. La mise à jour des fichiers est effectuée avec du retard en fonction de la localisation de l'agent et peut prendre plusieurs mois dans certains cas compte tenu de l'éloignement et de l'absence de liaisons informatiques. <i>Source : MFP ; DG Trésor/MdF</i>
<i>iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie</i>	NOTE = D : <i>Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement.</i>	L'absence de relations formalisées avec la plupart des ministères dépeniers reporte le contrôle à la fois sur le Contrôle Financier et la DG Trésor, et ne favorise pas l'efficacité du processus. Les Ministères raisonnent davantage en termes d'allocations budgétaires-masse salariale-, plutôt qu'en termes d'effectifs. <i>Source : MFP ; MdF</i>

iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	NOTE = D : Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des 3 dernières années.	La dernière opération de recensement/états de paie paiement a été réalisée en 2004 par le MFP. <i>Source : MFP ; MdF</i>
---	--	---

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** ». Celle de la mission PEFA de 2008 est également un « **D** ».

3.4.7. PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

La Direction Générale des Marchés Publics (DGMP), placée sous la tutelle du ministre chargé des Finances, et dont l'organisation et les attributions sont définies par voie légale et réglementaire (Decreto-Lei n°2/002 de novembre 2002), est chargée de contrôler la régularité de la passation des marchés publics et d'émettre un avis préalable favorable aux différentes étapes de passations des marchés publics.

La DGMP procède également à l'examen du plan de passation annuel préparé par chaque Autorité Contractante et à la numérotation des marchés passés. Par ailleurs, la DGMP veille à la promotion et à la diffusion de la réglementation encadrant les marchés publics.

Les conditions prévues au code des marchés publics s'appliquent obligatoirement pour tous les marchés dont le montant est égal ou supérieur aux seuils de passation, soit 5 millions FCFA pour les fournitures et services, et 10 millions FCFA pour les travaux.

Selon les rapports d'activités annuels les différents types de marchés passés par la DGMP pour 2005 à 2008 se déclinent comme suit :

TYPE DE MARCHÉS	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	TOTAL	%
Ouverts	21	91,30	37		19	79,17	10	66,67	87	87,00
Restreints	3	8,70	0		3	12,50	5	33,33	11	11,00
Gré à gré	ND*		0		2	8,33			2	2,00

*ND : non disponible

Composante 1 : Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil)

En début d'exercice, la DGMP expédie à tous les ministères et organismes d'Etat une demande de plan de passation des marchés pour évaluer la charge de travail pour l'année. On observe que les institutions sollicitées ne répondent pas et passent des appels d'offres sans avoir recours à la DGMP, ce qui fausse les données chiffrées du tableau ci-dessus présenté.

Il ressort de ce tableau que les appels d'offres ouverts représentent 87 % du total des marchés enregistrés par la DGMP durant les années de référence. Ce pourcentage ne tient pas compte des appels d'offres passés en dehors de la DGMP. Les appels d'offres restreints enregistrent 11 % du

total. Il convient de noter le faible pourcentage des marchés de gré à gré (2 %). Il faut préciser que, selon la DGMP, nombre de marchés de gré à gré sont passés directement par les ministères. Il n'a pas été possible d'en récupérer le nombre, cette information n'étant pas suivie par la DGMP. Il n'existe pas non plus d'information sur le total des marchés passés en Guinée-Bissau.

Le bon chiffre mentionné ci-dessus (87%) est cependant affaibli par l'impossibilité de décompter le nombre total de marchés passés par l'ensemble des ministères et des organismes d'Etat. Les statistiques remises à la mission ne permettent pas de déterminer le total des appels d'offres passés sur une année. Ne sont disponibles que les appels d'offres traités par la DGMP. Etant donné l'absence d'informations vérifiables **il est proposé de ne pas noter cette composante.**

Composante 2 : *Étendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle*

L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls sont habilités à soumissionner les candidats que l'Autorité Contractante a choisi de consulter.

Le recours à l'appel d'offres restreint n'est possible que lorsque les travaux, fournitures ou services concernés ne peuvent provenir que d'un nombre limité de candidats ou que la procédure et les coûts d'un appel d'offres ouvert seraient disproportionnés par rapport aux résultats espérés.

L'appel d'offres restreint est la règle pour les marchés de consultants qui peuvent exceptionnellement être conclus sous d'autres formes.

Les candidats, au nombre de trois au minimum, doivent être consultés de manière non discriminatoire. En outre, ils doivent être choisis, sauf pour les Marchés de Consultants et autre exception dûment justifiée, après accord préalable de la DGMP, parmi les candidats présélectionnés annuellement dans le cadre de la procédure adéquate.

Toutefois, en cas de besoins imprévus apparaissant au cours de l'exercice budgétaire, l'Autorité Contractante est habilitée à lancer un appel d'offres restreint et à établir une liste ad hoc de candidats potentiels après avis favorable de la DGMP.

Le problème réside dans le fait que les autorités contractantes, pour ce type de procédure n'avisent pas la DGMP. Les contrôles deviennent impossibles et les statistiques inexistantes.

D'après les informations recueillies à la DGMP, seulement 11 appels d'offres ont été passés selon la procédure restreinte dans la période de référence (2005/2008), soit 17,46 %. (Source : rapports d'activité).

Il est proposé pour cette composante la note " D ".

Composante 3 : *Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations*

La procédure, devant le Comité de conciliation, peut être initiée à tout moment par un candidat ou soumissionnaire qui s'estime lésé, ou par la DGMP et au plus tard dans un délai de quinze jours à compter de la notification définitive du marché ou de la date à compter de laquelle cette attribution a été notifiée au candidat ou soumissionnaire non retenu. Les conclusions du Comité de conciliation doivent être écrites et motivées.

Si l'Autorité Contractante ou la DGMP se range aux conclusions du Comité de conciliation au cas où ce dernier constate une irrégularité de procédure au détriment du candidat ou soumissionnaire, la procédure de passation est annulée et elle devra être relancée.

Dans le cas où l'Autorité Contractante et la DGMP estiment que la procédure a été régulière et ce, quelles que soient les préconisations du Comité de conciliation, la procédure de passation et l'exécution du Marché suivront alors leur cours normal sous réserve du droit pour le candidat ou le soumissionnaire qui s'estime lésé, de soumettre, s'il le souhaite, le litige à l'arbitrage dans un délai maximum de trente jours.

Une seule réclamation a été enregistrée depuis 2004. Le plaignant s'est adressé directement au Secrétaire d'Etat au Trésor et au Ministre des Finances. L'ensemble de la procédure de passation des marchés publics a été revu par la DGMP et le soumissionnaire a été débouté.

Il est proposé pour cette composante la note " D ".

Notation de l'indicateur PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D	Justification
<i>i) Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil)</i>	<i>Note = Pas de notation pour cette composante</i>	<p>87 % des marchés sont des appels d'offres ouverts, ce qui démontre une mise en concurrence pour la passation des marchés. Mais ce bon chiffre est affaibli par l'impossibilité de décompter le nombre total de marchés passés par l'ensemble des ministères et des organismes d'Etat. Les statistiques remises à la mission ne permettent pas de déterminer le total des appels d'offres passés sur une année. Ne sont disponibles que les appels d'offres traités par la DGMP</p> <p><i>Source : Rapports d'activité 2005 et listes des marchés DGMP de 2007 et 2008.</i></p>
<i>ii) Étendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle</i>	<i>Note = D : Les exigences réglementaires n'établissent pas clairement la procédure d'appel d'offres ouvert comme mode privilégié de passation des marchés.</i>	<p>Les ministères et les organismes d'Etat ne sollicitent pas toujours la DGMP pour la passation de leurs appels d'offres restreints. Il n'est pas possible actuellement de connaître le nombre exact de marchés passés selon cette procédure</p> <p><i>Source : Code des marchés publics et rapports d'activité 2005/2008</i></p>
<i>iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement</i>	<i>Note = D : Aucun mécanisme n'est prévu qui permette</i>	<p>La commission de conciliation n'a pas été créée. Un projet de</p>

<i>et de traitement des réclamations</i>	<i>l'enregistrement et le traitement des réclamations liées au processus de passation des marchés.</i>	<p>création de commissions de contrôle et de régulation est en projet pour 2009, selon la directive n°5/2005 de l'UEMOA. La commission de contrôle sera amenée à régler les litiges.</p> <p><i>Source : Code des marchés publics ; Art 70 : Règlement amiable des litiges et différends relatifs à la passation des marchés publics</i></p>
--	--	---

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « C ». Celle de la mission PEFA de 2008 est « D », dans la mesure où les réformes et les améliorations prévues n'ont pas eu lieu. La direction des marchés publics est loin de maîtriser la passation des marchés dans sa totalité, trop de marchés sont passés en gré à gré par les ministères, sans en informer la DGMP.

3.4.8. PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Composante 1 : Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

i. La Direction du contrôle financier interne

La Direction du contrôle financier interne dépend de la Direction Générale du Budget. Il se pose la question de l'indépendance des contrôleurs.

La procédure du contrôle interne des engagements de dépenses se déroule de la façon suivante : Le dossier de dépense est couché sur un registre d'entrée. La personne vérifie les pièces et les visas puis transmet le dossier au chef de répartition qui confirme ou non la qualité du dossier. Ce dernier est ensuite acheminé chez le Directeur du service du contrôle financier qui procède également à la vérification des pièces et des visas. Si le titre et les justificatifs sont conformes, le Directeur vérifie la disponibilité du crédit. Si la trésorerie est disponible, il procède à l'engagement de la dépense. La procédure est la même quelle que soit la nature de l'engagement.

De ce fait, le contrôle interne des dépenses se limite à l'examen des titres, de la qualité de l'administrateur, des pièces jointes et des justificatifs pour les factures et des autorisations pour les frais de missions, des visas, etc. Il n'y a pas de mesure complémentaire de contrôle interne et une analyse de la gestion des risques.

Depuis septembre 2008, le Système Informatique Intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) est opérationnel. Les engagements rejetés sortent du système. Il n'y a pas de suivi des rejets et pas d'analyse des engagements refusés. La mission n'a pas pu obtenir les pourcentages des rejets par rapport au total des engagements pour 2005, 2006, 2007. Les statistiques ne sont pas tenues. En revanche, les engagements ont été dénombrés :

➤ 2005	7.854
➤ 2006	7.983
➤ 2007	6.692

➤ 2008 6.065 (situation au 05/12/08)

Ces engagements étaient tenus sur tableaux Excel. A partir du 17/09/08, le SIGFIP a pris le relais. De cette date au 05/12/08, il a été enregistré 1.848 engagements et seulement 27 rejets, soit 1,5 %. Il est néanmoins difficile à cette date de tirer une conclusion de cette information.

La Direction Générale du Budget

La DG du Budget a son propre système de contrôle interne. Le circuit est le suivant : le dossier de dépense est enregistré et contrôlé par la personne chargée de cette tâche puis le dossier est transmis aux agents du contrôle interne affectés en fonction des ministères. Ces derniers vérifient la régularité de la réquisition (justificatifs, visas, classification budgétaire, etc.). Le contrôleur financier vérifie à son tour la validité de la dépense et procède à l'engagement. Le dossier est ensuite soumis au DG du Budget qui vérifie que la dépense est bien inscrite sur le système SIGFIP. Si tout est normal, la dépense est envoyée au Trésor pour règlement. Ce circuit correspond à la procédure normale.

La procédure simplifiée est utilisée pour le paiement des dettes à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International et des salaires. Selon la DG du Budget, aucune autre dépense n'utilise la procédure simplifiée.

Il est proposé pour cette composante la note " C ".

Composante 2 : *Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles / procédures de contrôle interne*

Il n'existe pas de manuel de procédures couvrant les différentes natures de contrôles à opérer en fonction du type d'engagement et notamment l'attitude à adopter face à des procédures exceptionnelles ou dérogatoires.

Les agents ont recours au manuel de la comptabilité publique qui date de 1984 et qui n'a jamais été actualisé. Il y a malgré tout des informations qui paraissent dans le Journal Officiel.

La connaissance par les agents des règles de contrôle se limite aux contrôles formels évoqués au point précédent. Il n'y a donc pas de séries de mesure complémentaire de contrôle de quelque nature que ce soit.

Il est proposé pour cette composante la note " D ".

Composante 3 : *Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions*

Sans pouvoir en donner l'ampleur, mais en évoquant l'urgence, le Directeur du contrôle financier a admis que le service avait recours à la procédure simplifiée pour nombre d'engagements. Cette pratique est plus rapide et moins contraignante.

La Direction du contrôle interne ne vérifie pas les caisses d'avance, et il n'y a pas d'information à ce sujet. Il se contente d'exercer un contrôle a posteriori des titres émis ayant fait l'objet d'avances. Ce contrôle est prévu pour 2009. Il est également prévu pour l'année prochaine de dépêcher des contrôleurs dans les ministères pour vérifier les opérations de dépenses à la source. Enfin le SIGFIP va être amélioré, notamment en ce qui concerne les titres qui vont disparaître.

En l'état actuel des pratiques, il est proposé pour cette composante la note "D".

Notation de l'indicateur PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : D+	Justification
i) Efficacité des mesures de contrôle d'engagement de dépenses	<i>Note = C : Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre.</i>	Le contrôle interne des dépenses se limite à l'examen des titres, de la qualité de l'administrateur, des pièces jointes et des justificatifs pour les factures et des autorisations pour les frais de missions, des visas, etc. Il n'y a pas d'analyse de la gestion des risques. <i>Source : DCF</i>
ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	<i>Note = D : D'autres règles et procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut.</i>	Il n'existe pas d'approche systémique de contrôle et l'absence d'un manuel de procédures en empêche toute cohérence. Il n'existe pas de mesure complémentaire de contrôle interne <i>Source : DCF/MdF ; Manuel de la comptabilité publique</i>
iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	<i>Note = D+ : La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.</i>	La DCF ne contrôle pas le recours à la procédure simplifiée pour les engagements. Il s'agit notamment de situations d'urgence ou de réquisitions de la hiérarchie. Les caisses d'avance ne sont pas contrôlées par la Direction du contrôle financier <i>Source : DCF/MdF</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « D ». Il n'y a pas de progression par rapport aux contrôles de 2006. Le contrôleur financier accepte des titres avec des irrégularités et ne maîtrise pas les engagements liés aux procédures d'urgence et simplifiées. Toutefois, la note globale accordée est un « D+ », en raison de la composante 1.

3.4.9. PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Composante 1 : Couverture et qualité de la vérification interne

L'Inspection Générale des Finances (IGF) a été créée en 1989. Un Inspecteur Général a été nommé par le Gouvernement en Conseil des Ministres. En 1997 a été publié dans le Journal Officiel n°21 du 26/05/1997, un décret n°2/97 portant création de l'IGF. Cette inspection, qui dépend du Ministre des Finances, comprend 23 membres et un secrétariat.

Le mandat de l'IGF est double : il s'agit de la vérification des comptes des ministères, des entreprises publiques et para publiques (audits et inspections) et de l'assistance et le conseil auprès du Ministre des Finances. Il convient de noter que la tutelle du Ministre des Finances est forte et les responsables rencontrés se plaignent du manque d'indépendance.

L'IGF établit un plan d'action et un programme d'activité en décembre de l'année N pour l'exercice N+1. Ce plan d'action est nourri par les demandes des différents ministres et les critères retenus par l'IGF. Ces critères se résument de la façon suivante : l'ensemble des ministères et organismes d'Etat doit être inspecté durant les trois années à venir. Ce qui veut dire qu'un même ministère est contrôlé avec deux ans d'écart. Ce plan d'action doit être validé par le Ministre des Finances.

Les inspections se bornent à un audit des pièces comptables et des justificatifs et à une vérification du système de contrôle interne. Seul, un nombre réduit de ministères bénéficie d'une cellule de contrôle interne. La gestion du risque n'est pas assurée, hormis la vérification de la séparation des tâches du contrôle interne. Il n'existe pas de manuel de procédures. Les inspecteurs qui ont suivi un séminaire de formation en 2008 se réfèrent aux informations qui transitent par le Journal Officiel. D'après l'Inspecteur Général, les inspecteurs travaillent à plein temps pour les vérifications et l'établissement des rapports

Il est proposé pour cette composante la note "**D**".

Composante 2 : Fréquence et diffusion des rapports

L'IGF a procédé en moyenne pour 2005, 2006 et 2007 à 15 vérifications internes. Ces inspections font l'objet d'un rapport dans le mois qui suit le contrôle. Ces rapports sont transmis au Ministre des Finances, aux audités, à l'Inspection Supérieure contre la Corruption qui dépend de l'Assemblée Nationale Populaire et au Tribunal des Comptes.

De plus un rapport d'activité avec reprise synthétique des inspections est établi en fin d'année et transmis aux mêmes institutions. La mission s'est fait remettre des rapports d'audit et des rapports d'activité pour contrôle de la qualité desdits rapports.

En conséquence, il est proposé de donner à la composante la note "**B**".

Composante 3 : Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Il n'y a pas de suivi des recommandations à proprement parler. L'IGF ne contrôle la mise en œuvre de ces dernières que deux ans plus tard quand ledit ministère est à nouveau audité. C'est dire l'impact quasiment nul des recommandations.

Il convient de noter qu'en 2007, deux institutions ont fait l'objet d'une mise en accusation pour fraude. Le Ministère Public a été saisi et a préparé les dossiers d'accusation et les a transmis au juge.

Il est proposé pour cette composante la note "**D**".

Notation de l'indicateur PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1	Justification
	Note globale : D+	
<i>i) Couverture et qualité de la vérification interne</i>	<i>Note = D : Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes.</i>	Les inspections se bornent à un audit des pièces comptables et des justificatifs et à une vérification du système de contrôle interne. Seul, un nombre réduit de ministères

		<p>bénéficie d'une cellule de contrôle interne. La gestion du risque n'est pas assurée, hormis la vérification de la séparation des tâches du contrôle interne</p> <p><i>Source : Journal Officiel</i></p>
<p>ii) <i>Fréquence et diffusion des rapports</i></p>	<p>Note = B : <i>Des rapports sont établis régulièrement pour la majorité des entités ayant fait l'objet de la vérification et sont adressés à l'entité ayant fait l'objet de la vérification, au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.</i></p>	<p>Les inspections font l'objet d'un rapport dans le mois qui suit le contrôle. Ces rapports sont transmis au Ministre des Finances, aux audités, à l'Inspection Supérieure contre la Corruption qui dépend de l'Assemblée Nationale Populaire et au Tribunal des Comptes.</p> <p><i>Source : rapports de l'IGF/MdF</i></p>
<p>iii) <i>Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne</i></p>	<p>Note = D : <i>Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées (à quelques exceptions près).</i></p>	<p>Le plan de vérification est basé sur le fait que l'IGF doit contrôler l'ensemble des entités sur une période de trois ans. Il n'y a pas de suivi des recommandations, sinon avec deux ans de retard. L'impact est pratiquement nul</p> <p><i>Source : IGF/MdF</i></p>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note de cet indicateur attribuée en 2006 était « **D** ». La situation décrite au précédent exercice PEFA ne s'est pas substantiellement améliorée. Les constats présentés à cette période sont les mêmes. Le système de vérification interne est défaillant malgré la bonne volonté et les limites des contrôleurs. Une meilleure notation toutefois (B) pour la composante 2 ; par conséquent, come note globale juste un « **D+** ».

3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

3.5.1. PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Composante 1 : Régularité du rapprochement bancaire

(Nombre de comptes)

	2005	2006	12/2007	2008	TOTAL
Cptes à SC gérés par le Trésor	ND	ND	ND	ND	ND
Cptes à SC non gérés par le Trésor		ND	ND	ND	ND
Cptes des projets SC non gérés par le Trésor		ND	ND	ND	ND
Cptes à SC structures autonomes		ND	ND	ND	ND
Cptes Solde nul sans mouvement depuis ouverture		ND	ND	ND	ND
Cptes Solde nul clôture entre 2005 et 2008		ND	ND	ND	ND
Cptes des projets SD non gérés par le Trésor		ND	ND	ND	ND
Cptes à SD gérés par le Trésor		ND	ND	ND	ND
Cptes à Solde nul gérés par Trésor		ND	ND	ND	ND
TOTAL					

Cptes à SD : comptes à solde débiteur

Cptes à SC : comptes à solde créditeur

Nd : non disponible

La DG Plan n'a pas été en mesure de fournir ces données à la mission.

i. La DG Trésor

En 2005, 2006 et jusqu'en novembre 2007, aucune comptabilité n'était tenue au Trésor et les comptes bancaires n'étaient ni recensés, ni suivis. A partir de décembre 2007, les mouvements des comptes (Banque Centrale et banques commerciales) sont suivis quotidiennement. La position des comptes se présente en temps réel.

Les rapprochements bancaires sont effectués tous les mois dans les 4 semaines qui suivent la période. La mission a vérifié les comptes suivants :

Les 29 comptes, à solde débiteur, ouverts au nom du Trésor dans les différentes banques présentent un solde de : 3.244.200.000 F CFA et les 13 comptes, à solde créditeur, ouverts au nom du Trésor dans les différentes banques présentent un solde de 23.411.700.000 F CFA. Soit un total de découvert de 20.167.500.000 F CFA.

Les agios courant sur la période de décembre 2007 à octobre 2008 s'élèvent selon les banques comme ci-dessous :

- ECOBANK, compte n° 1017 386.660.868 F CFA
- ECOBANK, compte n° 1025 245.242.127 F CFA
- BDU 179.804.251 F CFA
- BAO, compte n° 50014.95.02.03 – 87 22.820.277 F CFA
- BAO, compte n° 50014.95.01.00 – 08 79.438.412 F CFA
- **TOTAL** **913.965.935 F CFA**

Dans ces conditions, la note attribuée à la composante i) est « C », dans la mesure où cette situation de contrôle des comptes et de l'élaboration des rapprochements bancaires ne date que de décembre 2007.

ii. La DG Plan/Ministère de l'Economie et le PIP

Les comptes projets, sous la tutelle de la DG Plan et ceux, sous la tutelle des ministères techniques, sont gérés au quotidien par les coordonnateurs desdits projets, à partir du journal comptable. Les extraits de comptes sont fournis à la demande ou sont transmis en fin de mois. Le comité de suivi vérifie régulièrement l'état des comptes bancaires.

Les rapprochements bancaires sont établis tous les mois dans les 15 jours qui suivent la fin de la période.

La notation de cette composante ii) est « B »

Composante 2 : Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

La DG Trésor a précisé qu'il ne tenait ni comptes d'attente, ni comptes d'avances.

Conformément aux directives et clarifications PEFA (mise à jour de septembre 2008), *il n'est pas possible dans le cas de l'utilisation de la méthode 1, de noter un indicateur si une ou plusieurs composantes ne peuvent être notées. Par conséquent cet indicateur n'est pas noté.*

Notation de l'indicateur PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M2 Note globale : pas de notation	Justification
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	<i>Note = B : Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.</i>	En ce qui concerne le Trésor, les comptes bancaires, les mouvements sont suivis quotidiennement et les rapprochements sont établis dans les délais. Mais cette situation régulière ne date que de décembre 2007. Par rapport au Plan, les comptes bancaires, les mouvements sont suivis quotidiennement et les rapprochements sont établis dans les délais. <i>Source : DG Trésor et DG Plan</i>
ii) Régularité du rapprochement et	Note = pas de notation pour cette composante	Il n'y a pas de comptes d'attente et d'avances

de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances		Source : DG Trésor/MdF
---	--	------------------------

Comparaison évaluation 2006/2008

En ce qui concerne cet indicateur, la note de 2006 était « **D** ». Vu les justifications fournies plus haut, la mission **n'a pas noté cette composante**.

3.5.2. PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Composante unique : *Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargé de la gestion et du financement de ces unités.*

La Direction Générale du Budget

La DG du Budget établit une situation d'exécution budgétaire chaque mois pour chaque ministère, chaque agence autonome, chaque entreprise publique. Il est possible de contrôler les rubriques budgétaires en termes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement avec les montants correspondants. Il est possible de connaître avec précision la disponibilité des crédits budgétaires. Le type de comptabilité est administratif.

En revanche, ces situations mensuelles ne permettent pas de suivre en détail les ressources effectivement perçues par les unités de prestation de services primaires que sont les écoles et les centres de santé. Il n'y a pas de système de fiches manuelles ou de suivi informatique de ces dépenses. La DG Budget précise que la réalisation du budget des ministères sociaux atteint tout juste les 50 %.

Le Ministère de l'Éducation

Les écoles en Guinée-Bissau n'ont pas de dotation budgétaire pour leur fonctionnement. Si l'école de base est gratuite et vit des dons des partenaires du développement, les collèges et les lycées sont payants. Le montant des coûts afférents est fonction du niveau de la classe.

Le ministère de l'Éducation Nationale ne perçoit que 9 % du budget de l'Etat. Là encore ce sont les bailleurs de fonds qui assurent le financement des manuels scolaires, des fournitures et du matériel pédagogique, etc. : Banque Mondiale, UNICEF, PAM, PLAN, SNIV, PNUD, FIVAP. Le financement s'exécute au travers des directions régionales d'enseignement. Le ministère paie seulement les salaires qui représentent 85 % du budget alloué. De ce fait il n'y a aucun financement des écoles sur fonds propres. Les 15 % restant servent au fonctionnement du ministère.

En ce qui concerne le contenu de cet indicateur, il n'y a aucune disponibilité d'informations sur les ressources reçues par le système scolaire de Bissau et dans le pays. Il n'y a pas de système central de gestion. De même, il n'y a aucun système courant de collectes des données ou de systèmes comptables capables de fournir des informations fiables sur les types de ressources perçues en espèces et en nature par les écoles primaires dans le pays.

Le Ministère de la Santé

Le Ministère de la Santé représente 9 % du budget de l'Etat. Il comprend 11 régions sanitaires, 4 hôpitaux régionaux et 114 centres de santé. Les salaires représentent 57 % du budget du ministère.

Chaque région sanitaire établit son budget (personnel, fonctionnement, médicaments, etc.) à partir de ses besoins propres et ceux des centres de santé. Le chef de centre formule ces besoins en termes de dépenses et les transmet à la région sanitaire dont il dépend. A partir de ces informations consolidées au niveau central, le Ministère des Finances programme le budget du Ministère de la Santé.

En retour, les directions régionales affectent les ressources aux centres de santé. Les régions sanitaires sont dotées d'une cellule de contrôle. Les superviseurs de ces cellules contrôlent les centres de santé de sa circonscription une fois par mois. La régularité des dépenses est vérifiée et fait l'objet d'un rapport qui remonte au niveau central.

Le niveau central comprend également une cellule de gestion. Elle est dotée de superviseurs. Ces derniers contrôlent les régions sanitaires deux fois par an. Ces audits font l'objet de rapports transmis à la cellule de gestion puis au DAF du Ministère de la Santé. Ils sont également communiqués aux bailleurs de fonds sur demande.

Cette collecte de l'information est parfaitement conforme aux termes de l'indicateur. Elle donne la preuve que les fonds sont réellement perçus par les destinataires que sont les régions sanitaires, les hôpitaux et les centres de santé du pays. La mission a récupéré les fichiers financiers qui servent au suivi des dépenses de santé.

Notation de l'indicateur PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1	Justification
	Note globale : D	
<i>Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargé de la gestion et du financement de ces unités</i>	<i>Note = D : Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.</i>	<p>Ministère de l'Éducation Il n'y a aucun système courant de collectes des données ou de systèmes comptables capables de fournir des informations fiables sur les types de ressources perçues en espèces et en nature par les écoles primaires dans le pays.</p> <p>Les Centres de santé Il y a un système mis en place pour la collecte et la remontée des informations prouvant que les bénéficiaires ont reçu les ressources prévues par le budget.</p> <p>Source : Ministère de l'Éducation ; Ministère de la Santé</p>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** ». Aucun changement n'est intervenu en ce qui concerne le Ministère de l'Éducation. Il n'y a aucun système de collecte et de traitement d'informations sur les ressources reçues (en espèces et en nature). Par contre cette collecte d'informations est parfaitement en place pour le Ministère de la Santé. La note 2008 est « **D** », du fait de l'Éducation, mais cette note pénalise la Santé.

3.5.3. **PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année**

Composante 1 : *Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires*

Il est établi chaque mois une situation d'exécution budgétaire pour chaque ministère dans les 10 jours qui suivent la fin de la période, concernant le budget de l'année ; le ou les budgets rectificatifs ; le montant des engagements et les disponibilités des crédits.

La DG Budget émet le premier semestre de l'année un rapport d'exécution budgétaire en grandes masses pour chaque ministère, soit les chapitres suivants : personnel ; biens et services ; dette publique ; acquisition biens et capital ; autres dépenses courantes ; dépenses de capital.

Ce rapport semestriel est compatible avec les rubriques du budget initial à fin juin. Mais il n'y a pas de deuxième rapport semestriel et donc aucun rapport d'exécution budgétaire de fin d'année, ce qui implique que les ministères sectoriels n'ont pas connaissance de leur disponibilité de crédit au cours du 2^{ème} semestre et en fin d'année.

Par conséquent, la note de cette composante est un « **D** ».

Composante 2 : *Émission dans les délais des rapports*

Le rapport de l'exécution budgétaire du 1^{er} semestre est disponible dans les deux mois suivant la période.

La note de cette composante est aussi un « **D** ».

Composante 3 : *Qualité de l'information*

La mission a demandé à se faire remettre un rapport d'exécution semestriel pour en vérifier la qualité. La DG budget n'a pas été en mesure de le présenter prétextant une panne de réseau. La mission a pris acte de cette situation, malgré plusieurs entretiens.

Notation de l'indicateur PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note Globale : D	Justification
i) <i>Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires</i>	Note = D : <i>La comparaison avec le budget n'est pas possible pour toutes les principales rubriques administratives.</i>	La comparaison des dépenses avec les prévisions budgétaires est possible au cours de l'année selon la DG du Budget. Cette comparaison n'est disponible que durant le premier semestre. Il n'y a pas de rapport de deuxième trimestre et encore moins de fin d'année. <i>Source : DG Budget/MdF</i>

ii) <i>Émission dans les délais des rapports</i>	Note = D : <i>Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard.</i>	Un seul rapport est établi à fin juin dans les 8 semaines à l'issue de la période et ne concerne que les grandes masses du budget <i>Source : DG Budget/MdF</i>
iii) <i>Qualité de l'information</i>	Note = D : <i>Les données sont trop inexactes pour être d'une quelconque utilité.</i>	La direction du budget n'a pas été en mesure de fournir à la mission le moindre rapport d'exécution du budget. <i>Source : DG Budget/MdF</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note de 2006 était « **D** ». Aucune amélioration n'est à signaler. Les ministères ne sont pas en mesure de suivre leur exécution budgétaire au 2^{ème} semestre et en fin d'année. Par conséquent, la note est la même en 2008, un « **D** ».

3.5.4. PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Composante 1 : Etat complet des états financiers

Chaque fin de trimestre, le Ministère des Finances (DG Budget) publie et envoie à la Commission Economie, Finances et Plan de l'ANP une situation consolidée des recettes et des dépenses dans les 45 jours à l'issue de la période. Il n'y a pas de situation de l'actif et du passif. La DGB qui prépare ces états financiers consolidés, confirme l'établissement des états financiers trimestriels et annuels, mais les rapports financiers ne sont envoyés qu'à l'UEMOA.

Composante 2 : Soumission dans les délais des états financiers

En fin d'exercice, les états financiers ne sont pas soumis à la vérification externe des institutions comme l'Assemblée Nationale Populaire et le Tribunal des comptes.

Composante 3 : Les normes comptables utilisées

Les normes comptables utilisées en Guinée Bissau sont celles de l'UEMOA.

Notation de l'indicateur PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note Globale : D+	Justification
i) Etat complet des états financiers	<i>Note = C : Un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Les informations sur les recettes, les dépenses et les soldes bancaires peuvent ne pas toujours être complètes, mais les omissions ne sont pas significatives.</i>	L'administration centrale prépare les états financiers chaque trimestre et en fin d'année. Les états financiers se bornent à une présentation des dépenses et des recettes. Il n'y a pas de situation de l'actif et du passif. <i>Source : ANP, TdC, DG Budget</i>
ii) Soumission dans les délais des états financiers	<i>Note = D : Si les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice.</i>	Les rapports financiers de fin de trimestre et de fin d'année ne sont pas soumis au contrôle externe. <i>Source : ANP, TdC, DG Budget</i>
iii) Normes comptables utilisées	<i>Note = C : Les états sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes comptables.</i>	Il n'existe pas de normes comptables au plan national. Les normes comptables administratives sont celles de l'UEMOA <i>Source : ANP, TdC, DG Budget</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note de 2006 était « **D** ». Les états financiers sont élaborés en 2008 mais ils se bornent à une présentation des dépenses et des recettes, ne sont pas soumis au contrôle externe et il n'existe pas de normes comptables nationales (les normes de l'UEMOA sont toutefois d'application). En conséquence la note accordée est un « **D+** » en légère amélioration.

3.6. Surveillance et vérification externe

3.6.1. *PI-26. Étendue, nature et suivi de la vérification externe*

L'Assemblée Nationale Populaire

L'Assemblée Nationale Populaire (ANP) est composée de 100 députés. Sa création résulte des lois n° 3/96, n° 7/94 et de la Loi Organique n° 4/2002. Pour assurer l'examen des projets de lois de finances en début de session et la vérification de l'exécution budgétaire, l'ANP dispose de huit commissions dotées chacune d'un Président. Elles se présentent comme suit :

- *Economie, finances, justice et constitution, droit de l'homme et administration publique*
- *Administration interne, défense nationale et pouvoir local*
- *Politique extérieure, coopération internationale et émigration*
- *Affaires économiques et financières, plan, commerce et industrie*
- *Agriculture, pêche, ressources naturelles, environnement et tourisme*
- *Santé, affaires sociales, éducation, culture, sport et commission sociale*
- *Travaux publics, transport, habitation, énergie, sciences et techniques*
- *Femmes et enfants*

Le Tribunal des Comptes

La constitution du Tribunal des Comptes (TdC) est régie par le décret n° 7/92 du 27/11/1992. Le mandat du TdC est le suivant : contrôle externe des finances publiques, qui se décompose en contrôle préalable et contrôle a posteriori.

Le contrôle préalable

Il concerne particulièrement les contrats établis par l'Etat : recrutement du personnel, marchés publics (prestation de services, fournitures, travaux publics, route, etc.) Le TdC vérifie si les dépenses correspondent au budget, vérifie la légalité des dépenses et si elles correspondent aux exigences consacrées par la loi, notamment, le respect des seuils pour les marchés publics.

Le contrôle a posteriori

Le TdC contrôle si l'exécution du budget a tenu compte des normes exigées par la loi. Ce contrôle concerne l'audit des comptes au niveau des ministères, des agences autonomes, des établissements publics, des instituts publics, des collectivités locales et tous autres organismes qui perçoivent des fonds publics. Le TdC a audité dix entités au cours des exercices 2007 et 2008.

Composante 1 : étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

En cour d'année, lors de la présentation des situations trimestrielles, si les données financières présentées posent problème, le Président de la Commission Economie, Finances et Plan saisit le Président de l'Assemblée. Ce dernier envoie un courrier au 1^{er} Ministre pour qu'il mobilise le Ministre des Finances afin qu'il se rende au Parlement pour répondre aux questions.

En fin d'année lors de la présentation de l'Etat Financier de l'administration centrale, l'ANP a recours à un fonctionnaire extérieur pour effectuer un audit selon les normes nationales. Il remet son

rapport au Président de la Commission. Ce rapport est envoyé au Tribunal des Comptes pour qu'il donne son avis mais il n'y a pas de retour. De plus, le TdC, selon la Commission Economique, Financière et Plan de l'ANP, ne vérifie pas l'ensemble des comptes de l'Etat (ce qui a été vérifié par la mission).

L'étendue de la vérification théorique du TdC se retrouve dans son mandat qui est à la fois juridictionnel, de contrôles des finances publiques et d'assistance à l'Assemblée Nationale Populaire. La réalité est tout autre. Le TdC n'assume pas son rôle de conseiller de l'ANP.

Le TdC envoie ses 25 agents pour auditer les institutions et autres ministères sur place et les rapports d'audit qui en découlent sont remis aux entités contrôlées dans les deux mois à l'issue de la période.

Dans ces conditions, la note attribuée à la composante 1 est : « **D** ».

Composante 2 : présentation dans les délais des rapports de vérification au Parlement

Le Tribunal des Comptes ne procède pas à la vérification externe des comptes de l'Etat (faute de temps, selon la personne interrogée !) et n'envoie aucun rapport au Parlement et cela depuis 1989. Il est en projet pour 2009, de ré-instituer cet envoi de rapport à l'Assemblée Nationale Populaire.

Compte tenu des circonstances, la note attribuée à la composante 2 est : « **D** ».

Composante 3 : preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

Selon le Président de la Commission Economie, Finances et Plan de l'ANP il n'y a aucune preuve que les recommandations que formule l'Assemblée Nationale, soient suivies d'effet, bien qu'ayant tous les trimestres un rapport intermédiaire des comptes. Il en est de même pour le Tribunal des Comptes.

Compte tenu des éléments développés ci-dessus, la note attribuée à la composante 3 est : « **D** ».

Notation de l'indicateur PI-26. Étendue, nature et suivi de la vérification externe

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1	Justification
	Note Globale : D	
<i>i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).</i>	<i>Note = D : Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales où les vérifications ont une couverture plus importante, mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure.</i>	L'Assemblée Nationale Populaire a recours à un fonctionnaire extérieur pour réaliser un audit des comptes de l'Etat. Le Tribunal des Comptes ne vérifie pas les états financiers. Il ne vérifie pas les comptes de l'Etat. Il se contente de procéder à des audits de différentes entités <i>Source : Assemblée Nationale</i>
<i>ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.</i>	<i>Note = D : Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de</i>	Le Tribunal des comptes devrait établir un rapport de vérification externe et l'envoyer au Parlement. Il n'envoie pas de rapport de vérification au Parlement <i>Source : Assemblée Nationale</i>

	<i>vérification externe.</i>	
<i>iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.</i>	<i>Note = : D : Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi.</i>	L'ANP n'a pas de preuves formelles que les recommandations émises soient suivies d'effet. Le Tribunal des Comptes n'a pas plus d'information en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations <i>Source : Assemblée Nationale</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « C ». La situation s'est dégradée, le Tribunal des Comptes, hormis ses audits des ministères et des organismes publics, ne contrôle pas (ou plus) les comptes de l'Etat. Le TdC ne tient pas comptes des états financiers de fin d'exercice. La note accordée en 2008 est « D ».

3.6.2. PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Quatre textes fondamentaux régissent les conditions dans lesquelles les lois de finances sont adoptées par l'ANP : les lois n° 3/96 et n°7/94, la loi organique n° 4/2002 relative aux lois de finances et le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Composante 1 : Portée de l'examen par le Parlement

Le contrôle de la loi de finances par l'ANP porte sur : la vérification des dépenses inscrites au budget ; la vérification des marchés publics ; la vérification du poste personnel, notamment sa progression par rapport à l'année précédente ; la vérification des recettes inscrites au budget ; l'entrée ou non des compensations de l'UE et enfin l'analyse des postes de recettes.

Il n'existe pas de loi propre qui régisse l'examen de la loi de finances en Guinée-Bissau, sinon les procédures établies par l'UEMOA. L'examen des projets de lois de finances 2006, 2007 et 2008, fait apparaître que les documents produits à l'appui du projet de loi de finances et soumis à l'analyse des députés ne permettent pas d'avoir une vision à moyen terme des politiques publiques compte tenu de leur caractère lacunaire et imprécis.

L'analyse des amendements apportés récemment dans le cadre de l'adoption de la loi de finances pour 2008 témoigne des limites du contrôle parlementaire qui porte essentiellement sur des détails au niveau des dépenses et des recettes. Les rapports annexés à la loi de finances (financier, économique et social) n'existent pas. L'ANP produit des amendements budgétaires, mais depuis 2005, il n'y a pas de lois rectificatives.

Dans ces conditions, la note attribuée à la composante 1 est : « D ».

Composante 2 : mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées

La procédure d'examen du projet de lois de finances par l'ANP est retracée dans le règlement intérieur. Parmi les huit commissions permanentes constituées au sein de l'Assemblée Nationale, la Commission Economie, Finances et Plan (CEFP), composée de cinq membres, joue un rôle essentiel et sa compétence s'étend sur l'ensemble des domaines des finances publiques. Par contre, elle ne s'étend pas aux agences autonomes, aux entreprises publiques et para publiques.

A l'issue du dépôt du projet de loi de finances, les huit commissions permanentes se répartissent les tâches en fonction de leur spécialité technique, sous le contrôle de la CEFP. Chaque commission se voit affecter la partie du budget qui relève de sa compétence mais n'auditionne pas les ministres sur leur budget respectif. Elles ne transmettent pas non plus de rapport à la CEFP et seul le Ministre des Finances présente le budget à l'ANP.

Après audition du ministre chargé des finances, la CEFP établit un rapport général, adopté en son sein. Ce rapport général est par la suite distribué à chaque député et constitue le document de base qui sert de support aux débats parlementaires.

Compte tenu de l'existence de procédures incomplètes, pour l'examen du budget et de leur respect, la note attribuée à la composante 2 est : « **D** ».

Composante 3 : *Adéquation du temps imparti au Parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget*

Concernant le délai imparti au Parlement pour examiner le projet de loi de finances, la loi organique relative aux lois de finances prévoit que le Projet de Loi des finances (PLF), accompagné des annexes doit être déposé par le Gouvernement dès l'ouverture de la seconde session ordinaire et au plus tard le 15 octobre. Dans la pratique, par référence aux exercices 2005 à 2007, ces dispositions ne sont pas strictement respectées, des retards étant constatés pour le dépôt des projets de lois de finances à l'ANP.

Le tableau ci-dessous présente les dates de dépôt du PLF, de l'adoption et de sa promulgation. Il convient de constater les retards significatifs, notamment pour 2006 et 2007.

Dans l'ensemble des années de référence, la date de dépôt du projet de LF est postérieure au 31 décembre de l'année précédente.

	Session budgétaire 2005	Session budgétaire 2006	Session budgétaire 2007
Date du dépôt du projet de loi de finances	30/01/05	09/06/06	13/10/07
Date d'adoption	04/02/05	20/07/06	28/11/07
Date de promulgation	11/02/05	22/09/06	28/02/08

Source : Cabinet du Président de l'Assemblée Nationale Populaire

Il convient de noter que le budget 2008 a été approuvé en même temps que le budget 2007, ce qui est anormal. En 2005, l'ANP a disposé de 5 jours pour adopter le PLF et en 2006 de 11 jours, considérablement insuffisant. En 2007, le Parlement a eu un mois et demi pour adopter le PLF, mais cette dernière a été proposée mi-octobre 2007 et un budget provisoire pour cet exercice a été mis en place.

En conséquence, la note attribuée à la composante 3 est : « **D** ».

Composante 4 : *Règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le Parlement*

Depuis 2005, aucune loi rectificative n'a été votée par l'ANP.

Compte tenu de cet élément, la note attribuée à la composante 4 est : « **D** ».

Notation de l'indicateur PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1	Justification
	Note Globale : D	
<i>i) Portée de l'examen par le Parlement</i>	<i>Note = D : Le contrôle parlementaire est non existant ou extrêmement limité, OU il n'existe pas de Parlement en activité.</i>	L'ANP a recours à un fonctionnaire extérieur pour réaliser un audit des comptes de l'Etat. Le TdC ne vérifie pas les états financiers. Il ne vérifie pas les comptes de l'Etat. Il se contente de procéder à des audits de différentes entités <i>Source : Assemblée Nationale</i>
<i>ii) Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées.</i>	<i>Note = D : Les procédures pour l'examen par le Parlement sont inexistantes ou non respectées</i>	L'ANP suit une procédure pour l'examen du budget (examen du projet en commission), mais les ministres sectoriels ne sont pas auditionnés et lesdites commissions ne produisent pas de rapport. <i>Source : Commission économie, finances et plan</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note de 2006 était « **D** ». Les informations relevées à l'époque sont encore d'actualité. L'ANP n'a ni le temps, ni les compétences pour examiner le projet de loi de finances. Il conviendrait qu'elle soit assistée de techniciens compétents en finances publiques.

3.6.3. PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Composante 1 : *Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (rapports reçus au cours des trois dernières années).*

Au cours des trois dernières années, l'Assemblée Nationale n'a reçu aucun rapport de vérification externe de la part d'organismes ou d'institutions de contrôle externe, notamment du Tribunal des Comptes.

La note de la composante 1 est « **D** »

Composante 2 : *Ampleur des audits effectués par le Parlement concernant les principales conclusions.*

Les commissions de l'ANP n'effectuent aucune audition, du fait qu'elles ne reçoivent aucun rapport des entités de contrôle externe, notamment le Tribunal des Comptes.

La note de la composante 2 est « **D** ».

Composante 3 : *Formulation de recommandations de mesures par le Parlement et suite donnée par l'exécutif.*

Enfin, en l'absence d'examen de rapports de vérification externe par le pouvoir législatif, l'ANP n'a formulé aucune recommandation de mesures qui seraient liées à des constats formulés dans le cadre des rapports émanant d'organismes ou d'institutions de contrôle externe.

La note de la composante 3 est « **D** ».

Compte tenu de ces éléments, les trois composantes de cet indicateur sont notées « **D** », l'indicateur PI-28 est également noté « **D** », comme l'illustre le tableau ci-après.

Notation de l'indicateur PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1	Justification
	Note Globale : D	
<i>Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (rapports reçus au cours des trois dernières années).</i>	<i>Note = D : L'examen des rapports de vérification par le Parlement ne se fait pas ou nécessite généralement plus de 12 mois.</i>	Les rapports de vérification externe sur la gestion des finances publiques sont inexistantes. Les lois de règlement ne sont pas établies et aucun rapport public, ni rapport particulier n'a été produit au titre du contrôle externe. Aucun rapport d'audit externe n'a été commandé par le pouvoir législatif. <i>Source : Assemblée Nationale</i>
<i>Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions.</i>	<i>Note = D : Le Parlement ne conduit aucune audition approfondie.</i>	La procédure des commissions d'enquête n'est pas utilisée et le Parlement ne conduit aucune audition approfondie en rapport avec la gestion des finances publiques. <i>Source : Commission économie, finances et plan</i>
<i>Formulation de recommandations de mesures par le Parlement et suite donnée par l'exécutif</i>	<i>Note = D : Le Parlement ne formule aucune recommandation</i>	L'ANP ne formule aucune recommandation en l'absence de production et d'examen de rapports de contrôle externe sur les finances publiques. <i>Source : Commission économie, finances et plan</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note attribuée en 2006 était « **D** » du fait que les rapports externes du TdC n'étaient pas transmis à l'ANP. La situation n'a pas évolué en 2008 et il n'est pas certain que les rapports d'audits transmis à l'ANP seraient pleinement exploités. La note accordée en 2008 est toujours un « **D** ».

3.7. Pratiques des bailleurs de fonds

3.7.1. D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

L'évaluation de cet indicateur a été réalisée à partir des informations produites par les bailleurs de fonds suivants : Union Européenne, France, Espagne, Portugal, CEDEAO, Banque Mondiale, et le FMI.

Composante 1 : *Écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au Parlement*

Union Européenne : « **B** »

En million d'euros

Appui budgétaire direct	Prévisions	Réalisations	Écarts
Exercice 2005 *	3,2	3,2	0
Exercice 2006	5,5	5,5	0
Exercice 2007	5,9	5,9	0
Exercice 2008	5,5	2,5	3

* il s'agit d'un programme régional du 8^{ème} FED.

L'Union européenne (UE) a versé 100 % de son appui budgétaire direct au cours de 2005 à 2007. En ce qui concerne 2008, les 3 millions d'euros restants seront versés d'ici la fin de l'année.

L'UE travaille jusqu'en 2008 suivant des programmes annuels et décaisse deux tranches par an (en principe, une en été et l'autre en décembre). L'UE essaie de maintenir ces prévisions budgétaires, dans les délais et informe le Gouvernement au minimum 6 semaines avant le projet de Loi de Finances.

Pour les décaissements, l'Etat établit une demande de versement des tranches en fonction de ses besoins, mais les conditions doivent être favorables. Il faut compter deux à trois mois entre la requête formulée par l'Ordonnateur National et le décaissement. A partir de 2009, les programmes d'appui budgétaire seront triennaux. Le décaissement sera annuel avec une partie fixe et une partie variable (15 %), soit au total 17,5 millions en trois ans.

Espagne : « **D** »

En million d'euros

Appui budgétaire direct	Prévisions	Réalisations	Écarts
Exercice 2005	0	0	0
Exercice 2006	0	0	0
Exercice 2007	1,5	1,5	0
Exercice 2008	1,5	1,5	0

Pour 2007 et 2008, l'aide de 1,5 millions de F CFA, a été entièrement versée en cours d'année. Il n'y a pas eu de prévision budgétaire avant le projet de Loi de Finances ni en cours d'année pour les

décaissements. Le rythme des décaissements se fait selon le calendrier du bailleur. Le gouvernement n'est pas avisé en début d'exercice.

A partir de 2009, l'aide budgétaire directe sera décaissée en une tranche qui comprendra une partie fixe et une partie variable (20 %) soumise à des conditions précises. Il n'y a pas de prévision budgétaire à la période de la présente étude PEFA.

France : « D »

En million d'euros

Appui budgétaire direct	Prévisions	Réalisations	Écarts
Exercice 2005	nd*	nd	nd
Exercice 2006	1	0,8	0,2
Exercice 2007	0,3	0,3	0
Exercice 2008	2		2

*nd : non disponible

L'aide budgétaire d'un million d'euros a été décidée en novembre 2006 et 800.000 € ont été décaissés le même mois, soit 80 % par rapport aux prévisions. Il n'y a pas eu de calendrier de mise en place de l'appui budgétaire en début d'année. Les prévisions ne sont pas communiquées au Gouvernement au moins 6 semaines avant le projet de Loi de Finances. Le solde de 2006 sera versé le 19 décembre 2008, selon l'Ambassade de France.

En 2007, la prévision est égale au décaissement et il s'agit d'une aide ponctuelle au Ministère des affaires Étrangères, sans prévision de l'aide budgétaire.

En 2008, les 2 millions d'euros correspondent à une aide au Ministère des Finances de Guinée-Bissau, correspondant à un engagement de 2006. Cette aide n'est pas encore décaissée au moment de la mission PEFA. La cause du retard de décaissement est liée à l'attente du lancement d'un programme EPCA avec le FMI. Il s'agit également de l'incertitude politique intérieure et de l'arbitrage de plus en plus difficile au Ministère des Finances en France.

Portugal

En million d'euros

Appui budgétaire direct	Prévisions	Réalisations	Écarts
Exercice 2005			
Exercice 2006			
Exercice 2007			

La coopération portugaise, n'a pas répondu au questionnaire de la mission concernant l'appui budgétaire direct et cela malgré de nombreuses relances tant électroniques que téléphoniques. Il serait souhaitable, qu'en tant que principal bailleur bilatéral, elle nous fournisse les données disponibles afin de les incorporer dans le rapport final.

CEDEAO

En million d'euros

Appui budgétaire direct	Prévisions	Réalisations	Écarts
Exercice 2005	nd*	nd	nd
Exercice 2006	nd	nd	nd
Exercice 2007	nd	nd	nd

nd : non disponible

La CEDEAO, n'a pas souhaité fournir les informations chiffrées demandées par la mission.

Banque Mondiale : « D »

En million de dollars

Appui budgétaire direct	Prévisions	Réalisations	Écarts
Exercice 2005	10	0	10
Exercice 2006	0	0	0
Exercice 2007	0	0	0
Exercice 2008	10	8,3	1,7
Exercice 2009	12		

L'appui budgétaire de 10 millions de dollars (Economic governance) avait été prévu en 2005, mais la Banque Mondiale n'a fait aucun décaissement de 2005 à 2007.

La Banque Mondiale (BM) a accordé un appui budgétaire de 10 millions dollars E-U en 2008 (*Emergency Public Service Delivery Project*). Ce versement a servi au paiement des salaires des enseignants du secteur de l'éducation de base et la somme de 8.256.698.34 dollars E-U a été décaissée sur présentation des pièces justificatives.

Il est prévu sur 2009 un appui budgétaire de 12 millions US E-U (Economic governance) réparti de la façon suivante : 8 millions au 1^{er} trimestre 2009 et 4 millions au 4^{ème} trimestre 2009. Le décaissement sera basé sur la mise en œuvre d'actions prioritaires. A l'origine, il était prévu un décaissement de 10 millions dollars E-U en 2008, mais il n'a pas été honoré ; il est remplacé par celui de 2009. Il n'y a pas de prévisions budgétaires transmises au Gouvernement. Les décaissements se font selon le calendrier de la BM et sur pièces justificatives.

FMI : pas de notation

En million d'euros

Appui budgétaire direct	Prévisions	Réalisations	Écarts
Exercice 2005	0	0	0
Exercice 2006	0	0	0
Exercice 2007	0	0	0

L'assistance du FMI à la Guinée-Bissau de 2005 à 2007, s'est limitée à de l'assistance technique que le Fonds n'a pas évalué. Il ne s'agit pas d'appui budgétaire direct. La première assistance financière du FMI au pays a été octroyée en février 2008 dans le cadre de l'EPCA (*Emergency Post Conflict Assistance*).

Eu égard aux notations intermédiaires pour chaque pays, le respect des critères de notation conduit à retenir, pour la composante 1 la note : « **D** ».

Composante 2 : Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)

D'une manière générale, quel que soit le bailleur concerné, depuis 2005 aucune prévision de décaissement n'a été convenue avec les autorités locales sur les exercices récents.

L'absence d'établissement de prévisions de décaissements trimestriels nous conduit à retenir pour la composante 2 de l'indicateur D-1 la note : « **D** ».

Notation de l'indicateur D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct.

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note Globale : D	Justification
<p><i>i) Écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au Parlement.</i></p>	<p><i>Note = D : Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été que durant deux années inférieures de plus de 15 % aux prévisions OU aucune prévision complète et ponctuelle pour un ou des exercices n'a été communiquée par les bailleurs de fonds.</i></p>	<p>Les bailleurs de fonds (exception de l'UE) ne communiquent pas leurs prévisions de décaissement avant la présentation du budget au Parlement, ni au cours des exercices de référence (2005 à 2007).</p> <p><i>Source : Principaux bailleurs de fonds</i></p>
<p><i>ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).</i></p>	<p><i>Note = D : Les exigences pour l'obtention de la note C ne sont pas satisfaites : des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 50 % au cours de deux des trois dernières années.</i></p>	<p>La quasi totalité (à l'exception de l'UE) des bailleurs de fonds décaissent selon leur propre calendrier, sans faire part des délais au Gouvernement. Il n'y a pas de prévisions trimestrielles.</p> <p><i>Source : Principaux bailleurs de fonds en Guinée Bissau</i></p>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note en 2006 était « D ». Il n'y a pas d'amélioration en 2008, les bailleurs de fonds agissent selon leur propre calendrier et ne font pas de prévisions de décaissement dans les délais.

3.7.2. D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents

Composante 1 : État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

Union européenne : « B »

La Délégation de la Commission européenne (DCE) au Bissau établit l'état complet des engagements et des décaissements par semestre pour l'année N, l'année N+1 et le 1^{er} semestre de l'année N+2.

(million d'euros)	2005	2006	2007
ENGAGEMENTS	12	45,5	15,5
Totaux	12	45,5	15,5
DECAISSEMENTS			

	6,5	17,5	28
Totaux	6,5	17,5	28
Pourcentage	54,17 %	38,46 %	180,65 %

Le tableau ci-dessus reprend les engagements et les décaissements intervenus au cours des années 2005 - 2007. Il en ressort les pourcentages suivants : 54,17 % en 2005, 38,46 % en 2006 et 180,65 % en 2007. Il convient de noter que les décaissements de 2007 sont supérieurs aux engagements et qu'il s'agit de montants 2006 réglés en 2007. La DCE n'a pas communiqué le montant de ce transfert décalé. La ventilation de l'aide projets n'est pas conforme à la classification du budget.

Espagne

La coopération espagnole a confirmé à la mission qu'elle n'avait pas réalisé d'appui projet durant les années 2005 à 2007.

France : « C »

L'aide projets de la France concerne les éléments suivants :

- FSP – FSD (*Fonds Social de Développement*) 2005 / 2008 : 800.000 €
- Cette aide projet est reconduite en 2009-2011 : 750.000 €
- Aide projet de 2007 du FERC (*Fonds d'Expertise et de Renforcement des Capacités* de l'AFD) : 500.000 €
- Crédits d'intervention du service de coopération de l'Ambassade (2005- 2008) : 600.000 € par an.

Les décaissements ci-dessus présentés correspondent rigoureusement aux engagements. Mais la France ne fournit aucune estimation budgétaire de l'aide projet en début d'année.

Portugal

La coopération portugaise, n'a pas répondu au questionnaire de la mission concernant l'appui budgétaire direct et cela malgré de nombreuses relances tant électroniques que téléphoniques.

CEDEAO

La CEDEAO n'a pas souhaité communiquer les informations demandées par la mission.

Banque Mondiale : « D »

Engagements et les décaissements financés par la Banque Mondiale (mill. dollars E-U)

ANNEES	PROJETS	ENGAGEMENT	DÉCAISSEMENT	SOLDE	%
1997 / 2007	P035688	20,58	16,3	4,28	79%
2002 / 2008	P001001	35,81	23,79	10,96	66%
2004 / 2007	P073442	7,12	5,03	2,09	71%
2004 / 2010	P083453	3,18	1,4	1,78	44%
2006 /2011	P097975	15,61	0	15,61	0%

Source: *Operations Policy and Country Services (October 10, 2007)*

Le tableau ci-dessus présente les engagements et les décaissements financés par la Banque Mondiale en Guinée-Bissau sur une période allant de 1997 à 2011. La situation des décaissements est arrêtée au 30 juin 2007. Pour le dernier projet (P0-9975), il n'a pas eu encore de décaissement.

Il n'y a pas de prévisions budgétaires à l'appui des projets. Les décaissements se font selon le calendrier de la BM et sur justificatifs.

FMI

Le FMI ne finance pas sous forme d'appui projets.

Tous ces éléments conduisent à retenir globalement pour la composante 1 la note : « **D** ».

Composante 2 : Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui projets

Union européenne : « C+ »

Le rythme de la production des rapports, sur les décaissements de l'appui projet, n'obéit à aucune règle établie. C'est en fonction des projets et les rapports peuvent être trimestriels ou semestriels, mais le principe n'est pas systématique.

Espagne

La coopération espagnole a confirmé à la mission qu'elle n'avait pas réalisé d'appui projet durant les années 2005 à 2007.

France : « D »

La France n'établit aucun rapport sur l'ensemble des décaissements effectués pour l'appui projet.

Portugal

La coopération portugaise, n'a pas répondu au questionnaire de la mission concernant l'appui budgétaire direct et cela malgré de nombreuses relances tant électroniques que téléphoniques. Il serait souhaitable, qu'en tant que principal bailleur bilatéral, elle nous fournisse les données disponibles afin de les incorporer dans le rapport final.

CEDEAO

La CEDEAO n'a pas souhaité communiquer les informations demandées par la mission.

Banque Mondiale : « D »

La mission n'a pas obtenu d'information sur la production ou non de rapports trimestriels portant sur les décaissements de l'aide extérieure des projets inscrite au budget.

FMI

Le FMI ne finance pas d'aide projet.

Notation de l'indicateur D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents

Composante	Critères minima de notation Méthode de notation : M1	Justification
	Note Globale : D	
<i>État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.</i>	<i>Note = D : Tous les bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de</i>	Seule l'UE fournit des estimations semestrielles sur les décaissements de l'aide projet, les autres bailleurs de fonds ne le font pas.

	<i>cet exercice.</i>	<i>Source : Documents des principaux bailleurs de fonds en Guinée Bissau</i>
<i>Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui projets.</i>	<i>Note = D : Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour au moins 50 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget dans les deux mois qui suivent la fin de la période .</i>	Les bailleurs de fonds n'envoient aucun rapport concernant les décaissements de l'aide projet en fin d'exercice. <i>Source : Principaux bailleurs de fonds en Guinée Bissau</i>

Comparaison évaluation 2006/2008

La note en 2006 était « C ». La note 2008 est « D », compte tenu que la plupart des bailleurs ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide projet et qu'ils ne présentent pas de rapports portant sur les décaissements effectués concernant lesdits projets.

3.7.3. D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Composante unique : *proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.*

Compte tenu de l'indisponibilité des données fiables sur cet indicateur et vu le caractère très exceptionnel du recours à des procédures nationales, étant donné la piètre qualité de la gestion des finances publiques en Guinée Bissau, il est proposé de **ne pas noter cette composante.**

Notation de l'indicateur D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Note	Critères minima de notation Méthode de notation : M1 Note globale : pas de notation	Justification
	pas de notation	

Comparaison évaluation 2006/2008

Il n'y a **pas eu de notation** pour cet indicateur en 2006. En 2008 la mission est arrivée **à la même conclusion.**

4. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME

4.1. Réformes récentes et projets de reformes

RÉFORMES RÉALISÉES ET EN COURS	PROJETS DE RÉFORMES
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités de conjoncture et prévision de la DGB en ce qui concerne l'élaboration du Budget de l'Etat dans le respect du calendrier budgétaire ; • Mise en place de la Direction de la Conjoncture et de l'INEC • Mise en place du Trésor avec l'intégration effective des fonctions « <i>caisse</i> » et « <i>gestion des comptes de dépôts</i> » auparavant assurées par la BCEAO • Mise en place graduelle d'un système comptable centralisateur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Élimination des ex-fonctionnaires des feuilles de paiement et élimination des fonctionnaires <i>fantômes</i> • Informatisation des personnels recensés et création d'une banque de données des ressources humaines • Informatisation de la solde compatible avec celle de la Fonction Publique avec émission mensuelle des bulletins de salaires par agent • Identification et élimination des excédents de fonctionnaires, révision des politiques de recrutement et élaboration d'un programme de recrutement et de reconversion • Élaboration d'un plan à moyen terme de renforcement des capacités et création d'une école nationale d'administration pour la formation des nouveaux fonctionnaires et la formation continue • Privatisation de certains services publics.
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un logiciel intégré de suivi budgétaire (SIGFIP) sur le circuit budgétaire (DGB) et sur le circuit comptable (DGT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Paiement de la dette interne • Révision du code des investissements en le rendant encore plus simple et plus flexible face aux engagements communautaires • Renforcement des capacités correspondant à ses nécessités, et renforcement de la DGPIP en la dotant d'un dispositif d'appui et de suivi des entreprises • Exploitation effective des opportunités offertes dans le cadre de l'intégration régionale (y compris le NEPAD) et de la coopération avec des pays amis • Promotion et diversification des PME/PMI (plus tournées vers l'agro-industrie) et mise en œuvre d'un programme de crédit en leur faveur, • Adoption d'un système d'incitation fiscale et d'une politique fiscale favorable aux petites entreprises et à l'investissement direct étranger • Affectation des investissements publics pour augmenter la productivité dans le secteur privé.
<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation et préparation à la perspective du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) des structures impliquées dans la gestion du budget de l'Etat (MdF et les principaux ministères sectoriels) et dans le contrôle de ce processus (l'IGF et TdC) avec l'initiation aux techniques d'élaboration du budget général de l'Etat et du CDMT ; • Mise en place en 2007 au niveau de la Direction de la Coopération Internationale (DCI) du Secrétariat d'Etat à la Coopération (SEC), des structures chargées de centraliser les informations sur les flux de l'aide au développement (Structure de coordination) et d'en assurer un suivi efficace (Cellule de suivi évaluation). 	

<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité : création d'une direction de grandes entreprises et renforcement du système d'enregistrement des contribuables • Gestion transparente des dépenses : amélioration de l'exécution du budget, renforcement de l'inspection et de la Cour des Comptes • Décentralisation des finances publiques : élaboration, approbation et mise en œuvre des lois des finances publiques locales • Gestion de la dette publique externe : création du Comité National de suivi de la dette externe • Gestion de la dette interne : audit de la dette interne, transformation des arriérés en une dette formelle, établissement d'un ordre de priorité entre les différents types de créanciers, renforcement des capacités humaines et institutionnelles de la gestion de la dette, sensibilisation au respect des règles de passation des marchés et de contraction des emprunts • Programme de démobilisation, réinsertion et réintégration (PDRRI) : exécution de la phase de réintégration des combattants démobilisés et réinsérés • Privatisation des entreprises publiques et/ou cession partielles d'actifs publics • Croissance et développement du secteur privé : élimination des barrières bureaucratiques et administratives à la réalisation d'affaires et de produits stratégiques (pêche, noix de cajou, fruits etc.) • Création d'un fonds de promotion économique 	
--	--

4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

La volonté politique réelle du gouvernement de Guinée Bissau et son adhésion aux réformes proposées sont un facteur déterminant pour la mise en œuvre de ces dernières. Jusqu'à présent, il semble que son implication à la mise en œuvre efficace du processus global de réformes, et plus particulièrement dans la gestion des finances publiques, n'a pas été substantielle. Le gouvernement devra dans l'avenir prouver plus son engagement politique en faveur du processus de réformes globales, pour promouvoir d'une façon plus active les réformes du système de gestion des finances publiques, dont la stratégie spécifique ou le plan d'action concernant le système de gestion des finances publiques, etc., ainsi que les ressources allouées pour son exécution. Il est évident qu'à ce jour le processus de réforme a été très lent et qu'il n'a pas progressé selon les plans envisagés.

Dans le même registre, il n'y a pas une vraie coordination entre les différents échelons de l'administration, afin de contribuer à la mise en œuvre des programmes de réformes, qui puisse améliorer l'établissement des priorités et la séquence des réformes, en tenant compte des capacités des différentes entités et des différents échelons de l'administration pour la planification et la mise en œuvre des réformes. Actuellement, le Ministère des Finances (et les principaux ministères techniques) ne sont pas étroitement associés au processus de prise de décision concernant les réformes. Il n'existe pas de mécanismes appropriés qui permettent que les décisions soient prises en temps voulu, en particulier concernant les principaux rôles et responsabilités qui devront être clairement définis. Le gouvernement n'a pas établi jusqu'à ce jour une cellule/centre de coordination

pour des activités menées par les bailleurs de fonds dans le cadre de leur appui au processus de réforme de la gestion des finances publiques.

ANNEXES

ANNEXE 1 TERMES DE RÉFÉRENCES (français)

ANNEXE 2 DOCUMENTS CONSULTÉS

1. *Annexe au règlement nr. 09/CM/UEMOA portant sur l'adoption du code des douanes de l'UEMOA (non daté)*
2. *Budget Général de l'Etat 2005 à 2007 + annexes.*
3. *Code des marchés publics (2002)*
4. *Décret loi nr 23/6 aout 1983 portant sur l'imposition professionnelle*
5. *Décret loi nr 4/13 octobre 1993, art 174 portant sur la définition de la fraude fiscale.*
6. *Décret n° 7/92 du 27/11/1992, portant sur la création du Tribunal des Comptes*
7. *Décret n°2/97 portant sur la création de l'Inspection Générales des Finances, publié dans le Journal Officiel n°21 du 26/05/1997*
8. *Décret nr.4/3 mars 1984 portant sur le règlement des services de justice fiscale.*
9. *Decreto-Lei n°2/002 novembre 2002 portant création de la Direction Générale des Marchés Publics*
10. *Dépenses Totales du Trésor (2005 à 2007), DG Tresor*
11. *Engagements du Budget (2005 à 2007), DG Budget*
12. *Evaluation de la gestion des finances publiques et de la passation des marches publics (CIFA), juin 2006*
13. *Evaluation de la Performance de la Gestion des Finances Publique en Guinée Bissau, (PEFA) 2006*
14. *Evaluation du fichier informatisé du personnel de l'Etat, Ministère de la reforme administrative de la fonction publique et du travail, mai 2007*
15. *Guide du contribuable, DGCI, MdF, 1993.*
16. *Loi nr 3/24 mai 1995 sur le numéro d'identification fiscale*
17. *Loi nr. 4/2006 portant sur modifications au code d'imposition professionnelle*
18. *Loi nr.3/2006 portant sur des modifications au code d'imposition industrielle*
19. *Loi nr.5/2007 portant modifications au code général des impôts sur les ventes et services*
20. *Loi Organique des Finances Publiques en Guinée – Bissau*
21. *Lois n° 3/96, n° 7/94 et de la Loi Organique n° 4/2002, portant création de l'Assemblée Nationale Populaire*
22. *Manuel de procedures concernant le service des grandes entreprises, DG des contributions et des impôts, MdF, mai 2006*
23. *Manuel des Finances Publiques*
24. *Manuel PEFA, Banque mondiale, juin 2005*
25. *Note de la Conjoncture Economique en Guinée – Bissau (2008)*
26. *Projet du document de stratégie de la reforme de l'administration publique en Guinée Bissau, (2007)*
27. *Rapport sur la dette interne en Guinée Bissau, 2000 -2007*
28. *Rapport final de l'assistance technique LICUS a l'administration des douanes (non daté)*
29. *Rapport final : Examen du système de gestion des finances publiques en Guinée-Bissau, PNUD, décembre 2007*
30. *Rapport sur la gestion des finances publiques en Guinée Bissau, Délégation de la CE, Bissau, mars 2008*
31. *Rapports d'activité annuels de la DGMP (2005 à 2008)*
32. *TOFE de l'Etat (2005 à 2007), DG Conjoncture et prévisions*

ANNEXE 3 PERSONNES RENCONTRÉES

<i>Nom & prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Aguinaldo Monteiro	Secrétariat de la Reforme Administrative	Conseiller du Ministre
António Sani	Ministère des Finances	Directeur Général Passation des Marchés
Alberto Mendes	Secrétaire de la Coopération Internationale	Directeur Général
Amizade Farã Mendes	Ministère des Finances	Directeur Général des Douanes
Antonio Mutaro Séidi	Ministère des Finances	Directeur Adjoint des Douanes
Barros Filinto	CAON /FED	Coordinateur
Bubacar Li	Assemblée Nationale	Présidente de la Commission Economie et Finances
C. A. Da Filiva	Ministère de l'Éducation	DAF
Carfa Embalo	Ministère des Finances	Directeur Service du Budget
Carlos Andrade	Ministère des Finances	Conseiller Technique du Ministre
Carlos Pereira	Ministère de l'Éducation	Secrétariat Général
Celestin Tsassa	UNDP	Senior Economist
Charles Coste	Banque mondiale	Chargé de programmes
Domingas Dias Lopes	Ministère des Finances	Directrice du Service informatique (DGCI)

Edouardo Raphaël	Ambassade du Portugal	Conseiller
Elisio Gomes Sá	Ministère des Finances	Directeur Service Contrôle financier
Esteve Rustico	Ministère des Finances	Assistant technique
Fernanda R. Mendy	Comité National de Politiques Economiques	Présidente
Fernando Correia	Ministère des Finances	Directeur Service de la Dette
Fortes Injai	Ministère d'Economie	Directeur Général
Francisco Correia	CAON /FED	Économiste
Francisco José Fadul	Cour des Comptes	Président
Gaston Fonseca	FMI	Représentant résident
Gilles Roussey	Ambassade de France	1er Conseiller
Gino Mendes	Ministère des Finances	Directeur Général du Trésor
I. Aggrey	CEDEAO	Chargé d'affaires
Issufo Sanhá	Ministère des Finances	Ministre
João Viriato	Ministère des Finances	Conseiller Secrétariat d'Etat du Trésor
Jacqueline Lopes	Ministère des Finances	Trésorerie Générale
Jata Adão	Ministère des Finances	Technicien Supérieur DG Conjoncture et prévisions
Jerimias Pereira	Ministère des Finances	Directeur Général de la Conjoncture, Prévisions et Relations Internationales

Jose-Manuel Alves- Pereira	Délegation de la CE	Chargé de programmes
Júlio Manuel dos Santos	Ministère de l'Economie	Conseiller du Secrétariat d'Etat
Leonel Infamara Mané	Ministère des Finances	Directeur Général des impôts
Lino Sa	Ministère de l'Economie	Directeur du Programme d'Investissements Publiques
Mamadu Sani	Ministère des Finances	Inspecteur Général des Finances
M. Sadiou	Ministère de l'Éducation	Direction de la Plannification
Mussa Samati	Ministère de la Santé	Directeur Administratif et Financier
N'famara N'Ghabo	Cour des Comptes	Responsable contrôle & audit
Nicolau Silva Barbosa	Ministère des Finances	Inspecteur Chef
Oscar Cunha	Ministère des Finances	Technicien Supérieur DG Conjoncture et prévision
Roberto Indequé	Secrétariat de la Reforme Administrative	Directeur Général de la Reforme Administrative
Romão Varela Junior	Ministère des Finances	Directeur Général du Budget
Vasco da Silva	Ministère de l'Economie	Conseiller du Ministre
Yves Da Costa	Banque Mondiale	Team Assistant

ANNEXE 4 MÉTHODE DE NOTATION

La plupart des indicateurs couvrent différents aspects liés au sujet auquel se rapporte l'indicateur considéré. Chacun de ces aspects doit être apprécié de manière distincte. La note globale attribuée à un indicateur se fonde donc sur les évaluations de chacune des composantes de cet indicateur. La note globale de cet indicateur est obtenue en agrégeant les notes attribuées aux différentes composantes soit avec la Méthode 1 (M1) pour certains indicateurs, soit avec la Méthode 2 (M2) pour les autres.

La Méthode 1 (M1) est employée soit pour tous les indicateurs comportant une seule composante, soit pour les indicateurs à plusieurs composantes dont la mauvaise performance d'une des composantes est susceptible d'influer négativement sur la performance des autres composantes du même indicateur (en d'autres termes, à travers le maillon le plus faible parmi les composantes de l'indicateur). Pour les indicateurs à 2 composantes ou plus, les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

- Chaque composante est initialement appréciée séparément et reçoit une note.
- La note est fixée en choisissant la note la moins élevée attribuée à l'une des composantes.
- Il faut ajouter un '+' à la note lorsque l'une des autres composantes obtient une note supérieure (Remarque : Il n'est PAS possible de choisir la note attribuée à l'une des composantes dont la note est plus élevée et d'ajouter '-' pour une composante ayant une note moins élevée. De la même manière, il n'est PAS possible d'ajouter '+' à la note d'un indicateur à une seule composante).

La Méthode 2 (M2) se fonde sur la moyenne des notes relatives aux différentes composantes d'un indicateur. Elle est prescrite pour des indicateurs à plusieurs composantes, dans le cas où une note faible dans l'une des composantes n'amoindrit pas nécessairement l'impact d'une note élevée dans une autre composante du même indicateur. Bien que les composantes relèvent toutes du même domaine du système de gestion des finances publiques, les progrès enregistrés au niveau de chaque composante peuvent ne pas affecter les autres composantes et ce, sans suivre logiquement un ordre particulier. Les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

- Pour chacune des composantes, évaluer le niveau de performance atteint sur le barème d'étalonnage à 4 points (à l'exemple de la méthode 1).
- Se reporter au Tableau de conversion de la Méthode de notation M2 (ci-après) et trouver la section du tableau qui s'y rapporte (indicateurs à 2, 3 ou 4 composantes).
- Identifier la ligne dans le tableau correspondant aux différentes notes qui ont été attribuées aux composantes de l'indicateur (l'ordre des notes se rapportant aux composantes n'a aucune importance).
- Choisir la note globale correspondante pour l'indicateur.

Le Tableau de conversion s'applique à tous les indicateurs utilisant uniquement la méthode de notation M2 et ne peut être utilisé pour les indicateurs utilisant la méthode M1, étant donné que cela donnerait lieu à une note incorrecte. Le Tableau de conversion ne doit PAS être utilisé pour établir le total des notes pour l'ensemble des indicateurs ou des séries d'indicateurs secondaires, étant donné qu'il n'a pas été conçu à cette fin. D'une manière générale, la série d'indicateurs n'a pas été conçue pour aboutir à une seule note agrégée. En conséquence, aucune méthode n'a été élaborée dans ce sens.

Tableau de conversion relatif à la méthode de notation M2

Notes par Composante		Note globale M2	
Indicateurs à 2 composantes			
D	D	D	
D	C	D+	
D	B	C	
D	A	C+	
C	C	C	
C	B	C+	
C	A	B	
B	B	B	
B	A	B+	
A	A	A	
Indicateurs à 3 composantes			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

Note : L'ordre dans lequel les notes sont attribuées aux composantes dans un indicateur n'a aucune importance

Notes par Composante				Note globale M2
Indicateurs à 4 composantes				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

Le tableau NE PEUT PAS s'appliquer à des indicateurs utilisant la méthode M 1.