

REPUBLIQUE DE GUINEE BISSAU



EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Gouvernement de la Guinée Bissau
Banque Africaine de Développement
Banque Mondiale
Fondation Africaine pour le
Renforcement des capacités
Union Européenne

Juin 2006

TABLE DES MATIERES

Preface	Error! Bookmark not defined.
Résumé	1
Section 1 : Données générales sur le pays	6
Section 2 : Le cadre légal et institutionnel	7
2.1 Les fondements juridiques généraux	7
2.2 La mise en œuvre des directives de l'UEMOA	7
Section 3 : La préparation budgétaire	9
3.1 La préparation de la loi de finances	9
3.1.1 Le calendrier	10
3.1.2 Les prévisions de recettes	11
3.1.3 Les prévisions de dépenses	12
3.2 La présentation du budget	14
3.2.1 La nomenclature budgétaire.....	14
3.2.2 L'exhaustivité du budget.....	15
3.2.3 Le cadre de dépenses à moyen terme.....	15
Section 4 : L'exécution budgétaire	17
4.1 La mise à disposition des crédits aux ministères sectoriels	17
4.2 Les procédures d'exécution des dépenses	17
4.2.1 La procédure normale	17
4.2.2 Les procédures exceptionnelles	21
4.2.3 La gestion de la solde.....	23
4.2.4 Les dépenses financées sur ressources extérieures.....	23
4.3 L'outil informatique	24
4.4 Le rapport d'exécution du budget.....	26
Section 5 : La gestion de la trésorerie et la gestion comptable	28
5.1 La gestion de la trésorerie	28
5.1.1 Le suivi de la trésorerie	28
5.1.2 La gestion de la Dette Publique	29
5.2 La gestion comptable	30
5.2.1 La comptabilité administrative.....	30
5.2.2 La comptabilité générale de l'Etat.....	30
Section 6 : Les contrôles de la dépense publique	32
6.1 Les contrôles internes	32
6.1.1 Le Contrôle Financier	32
6.1.2 Les contrôles exercés par l'Inspection Générale des Finances	33
6.2 Le contrôle juridictionnel	34
6.3 Le contrôle parlementaire: la Commission Spéciale pour les affaires économiques, financières, commerciales, industrielles et artisanales	36
Section 7 : Ressources humaines du Ministère des finances	38
Section 8: Les marchés publics	40
8.1 Le Cadre législatif et réglementaire.....	41
8.2 Le cadre institutionnel et la capacité de gestion.....	41
8.3 Les opérations de passation des marchés publics et la performance du secteur privé.....	42
8.4 L'intégrité du système de passation des marchés publics	42

Liste des Annexes

Annexe 1: Plan d'actions.....	46
Annexe 2 Cadre de Mesure de la Performance des Finances Publiques (PEFA)	51

Liste des tableaux

Tableau 1: Les étapes de la procédure normale	18
Tableau 2: Les étapes de la procédure exceptionnelle des DNT	21
Tableau 3: Situations des DNT au 31 décembre 2005	22
Tableau 4: Effectifs du Ministère des Finances	38
Tableau 5: Résultats de la Phase I de la réforme des marchés publics.....	40

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACBF	Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CCAG	Cahier des Clauses Administrative Générales
CCI	Centre du Commerce International
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CNCSCP	Comité National de Coordination et Suivi du Système de Réforme des Marchés Publics (CNCS)
CFAA	Country Financial Accountability Assessment (Evaluation de la Responsabilité Financière de Pays)
CGC	Cahier Général des Charges
DAF	Directions Administratives et Financières
DGB	Direction Générale du Budget
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DENARP	Document sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DNT	Dépenses Non Titularisées
GGB	Gouvernement de Guinée Bissau
IGF	Inspection Générale des Finances
ISCL	Inspection Supérieure de Lutte contre la Corruption
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
TdC	Tribunal de Comptes
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Préface

L'évaluation de la gestion des finances publiques et du mécanisme de passation des marchés publics (CIFA) de la Guinée Bissau a été réalisée par les partenaires au développement en étroite collaboration avec le Gouvernement de la Guinée Bissau (GGB). En effet, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la Fondation pour le Renforcement de la Capacité en Afrique ont associé leurs efforts à ceux de l'équipe bissau-guinéenne mise en place par le GGB. Cette équipe, dirigée par M. Jeremias Pereira, Directeur de la Prévision et de la Conjoncture, était composée des principaux responsables du ministère des finances, de la Commission Nationale de Passation des Marchés.

L'équipe des bailleurs de fonds, dirigée par Soukeyna Kane, était composée comme suit:

Banque Mondiale :	Osva Romao Rocha, Christine de Mariz Rozeira, Bourama Diaite Estève Rustico et Yves Guérin (consultants)
Banque Africaine de Développement :	Abdoulaye Coulibaly
ACBF:	Abdoulaye Yaya Seck

Ce rapport a bénéficié également de la contribution de l'Union Européenne. Le secrétariat PEFA a également contribué à ce diagnostic, notamment à l'évaluation des indicateurs de gestion des finances publiques, dits PEFA.

Les réviseurs indépendants du rapport étaient : Moustapha Ndiaye (Spécialiste en Gestion Financière LAC) et Jean Luc Helis, FMI pour la partie évaluation des finances publiques. La partie passation des marchés a été revue par Françoise Bentchikou (LEGOP), Pierre Morin et Bernard Abeille (AFTPC).

L'équipe a bénéficié du support et des conseils de Madani Tall, Directeur des Opérations pour la Guinée Bissau, Anthony Hegarty, ancien Responsable régional de l'Unité de la Gestion Financière et Iradji Alikhani, Coordonnateur des Programmes pour la Guinée Bissau,

L'équipe remercie l'équipe pays et plus particulièrement les collègues des bureaux de Bissau et Dakar.

Résumé

Contexte

Faisant suite aux missions préliminaires menées en mai 2005 (volet gestion financière) et octobre 2005 (volet passation des marchés), l'équipe d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés publics a réalisé la mission principale en Guinée-Bissau du 20 février au 10 mars 2006.

L'évaluation des finances publiques et du processus de passation des marchés publics constitue une opportunité de faire le point sur les réformes déjà entreprises, d'établir un diagnostic et de convenir d'un plan d'action relatif aux actions prioritaires de renforcement des capacités à court et moyen terme. Une amélioration rapide de l'efficacité, de la rigueur et de la transparence dans la gestion des finances publiques et des marchés publics en Guinée-Bissau est le gage d'une bonne exécution des lois de finances et un atout pour l'amélioration de la capacité d'absorption des ressources publiques et de l'aide extérieure.

Le présent diagnostic a pour objectif de présenter non seulement une évaluation des pratiques existantes mais également de fournir au gouvernement des recommandations portant sur les principales priorités méritant une focalisation de ses efforts.

Ce rapport vise ainsi à fournir au Gouvernement de Guinée Bissau et aux partenaires au développement une revue des principaux défis des finances publiques ainsi qu'un plan d'action à moyen et long terme qui pourrait servir de cadre d'assistance pour les bailleurs. Ce plan d'action tient compte des faibles ressources financières et humaines du Gouvernement et de la nécessité d'une meilleure collaboration des bailleurs.

Les différentes crises politiques et militaires qu'a connues la Guinée Bissau depuis 1998, ont entraîné une détérioration de la situation économique¹. Les difficultés financières rencontrées ont en outre engendré des dysfonctionnements dans la gestion des finances publiques qui se sont traduits par des retards dans l'adoption des lois de finances des années 2001 et 2002, l'absence de budget en 2003 et le recours à des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses.

En novembre 2003, les autorités ont bénéficié de l'appui technique d'une équipe du Fonds Monétaire International, Afritac Ouest, de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement (BAD), pour la préparation du budget 2004. Ce budget était un des éléments du programme d'urgence et de redressement économique appuyé par la communauté internationale. Dans ce contexte, quelques mesures avaient été mises en place par le gouvernement de transition afin d'assurer : une plus grande maîtrise de la gestion financière, les opérations de paiement des salaires par l'intermédiaire de Western Union, et enfin la dynamisation du comité de trésorerie, dont les résultats n'étaient pas tout à fait probants.

Ce contexte de dysfonctionnement de l'administration en charge de la gestion des finances publiques, a eu pour conséquence le report de la mise en œuvre des recommandations formulées par les bailleurs des fonds. Ces recommandations portaient pour l'essentiel sur :

¹ « La reprise de combats violents entre la rébellion casamançaise et les armées alliées sénégalaise et guinéenne principalement en territoire guinéen, mobilise également les autorités et contribue à reléguer au second plan les préoccupations d'organisation des services.

S'agissant du contexte administratif, les conditions de travail au Ministère des Finances et dans les services se sont dégradées : la fourniture d'énergie est déficiente, le matériel malmené. Les moyens font défaut pour en assurer la maintenance, et à titre d'exemple, le réseau informatique qui avait été installé entre le Trésor, le Budget, le Secrétariat d'Etat et le Cabinet du Ministre ne fonctionne plus » Rapport IMF Afritac (Rapport de mission D. Bouley et Gisèle Suire – 20 mars au 3 avril 2003 - Mission FAD avril 2003 Compte rendu de mission : Gisèle Suire – juin 2004)

(i) la mise en œuvre d'un cadre de préparation du budget réaliste impliquant la définition d'une méthodologie et d'un calendrier des principales tâches,

(ii) la révision des classifications et l'utilisation de classifications administratives, fonctionnelles et économiques,

(iii) le renforcement des procédures d'exécution notamment l'amélioration de la transparence des informations et la limitation des procédures exceptionnelles.

A partir de 2004, le gouvernement de la Guinée-Bissau a entrepris des réformes qui visent l'amélioration du cadre de préparation et du processus de passation des marchés publics.

Progrès réalisés

Les réformes entreprises ne sont pas nombreuses. Les plus importantes sont analysées ci-après.

Des efforts ont été faits pour adapter la nomenclature budgétaire actuelle à la directive n°.4/98 de l'UEMOA. Toutefois, ces travaux n'ont jamais été finalisés.

En ce qui concerne le budget général de l'Etat, le gouvernement a mis en place un calendrier de préparation de la loi de finances. A partir de l'année 2005, la pratique de la conférence budgétaire et de l'arbitrage a été instituée. Par conséquent, les ministères sectoriels se sentent plus impliqués et considèrent la réalisation des objectifs assignés à leur département par le gouvernement comme leur priorité. La mise en œuvre des réformes s'est poursuivie en 2005 par la présentation du projet de loi de finances de la gestion 2006 en services votés et mesures nouvelles.

Une Direction chargée des grandes entreprises a été créée au niveau de la Direction Générale des Contributions et Impôts (DGCI) afin d'améliorer la performance en matière des recettes fiscales.

Depuis 2004, le comité de Trésorerie a été restructuré et dynamisé à nouveau pour mieux répondre à son objectif premier de transparence de la situation de la trésorerie de l'Etat. Cette solution transitoire a permis de répondre partiellement aux lacunes de la gestion de la trésorerie.

Dans le domaine des marchés publics, il convient de noter que le cadre législatif et réglementaire a considérablement été amélioré grâce à l'adoption, le 3 décembre 2002, de neuf textes publiés au « Boletim Oficial » No. 48. Ces textes constituent une avancée notable et demeurent le cadre légal et réglementaire régissant la passation des marchés publics en Guinée-Bissau.

Malgré les efforts accomplis, les réformes entreprises ne sont pas encore bien intégrées dans la pratique des structures administratives concernées.

Faiblesses identifiées

La mission d'évaluation a mis en évidence certains points faibles de la gestion des finances publiques en Guinée-Bissau.

Il convient de souligner que généralement les règles d'exécution du budget général de l'Etat ne reflètent pas les normes admises au sein de l'UEMOA dont la Guinée-Bissau est pourtant membre. En outre, la procédure suivie pour la préparation de la loi de finances réduit significativement la sincérité budgétaire.

En effet, les prévisions de recettes et de dépenses ne sont pas effectuées en tenant compte des informations disponibles et des prévisions qui pourraient raisonnablement en découler.

Les principales faiblesses constatées sont :

(i) *Préparation de la loi de finances*

Le calendrier de préparation de la loi de finances n'est pas respecté, laissant peu de temps aux ministères sectoriels pour préparer leurs budgets respectifs.

(ii) *Exécution de la loi de finances*

Les années 2004 et 2005 ont enregistré d'importants appuis financiers de la part des partenaires au développement. Mais l'absence d'une procédure transparente d'exécution des dépenses n'a pas facilité la comptabilisation de ces dépenses et la présentation des pièces justificatives. Le recours excessif aux dépenses payées sans ordonnancement préalable persiste malgré les recommandations formulées à cet effet par les bailleurs de fonds.

La gestion de la solde n'est pas bien maîtrisée dans la mesure où l'effectif réel des fonctionnaires est incertain. En effet, il existe une différence importante entre les chiffres communiqués par la Direction Générale du Budget et ceux du Ministère de la Fonction Publique qui a la responsabilité de gérer les ressources humaines.

(iii) *Suivi comptable*

En l'absence d'une comptabilité administrative (comptabilité des engagements, comptabilité des ordonnancements), il n'est pas possible pour la Direction Générale du Budget de présenter le compte administratif qui permet de préparer la Loi de Règlement. Cette lacune met en évidence les faiblesses du système de suivi de l'exécution des dépenses.

Les prérogatives de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique sont très limitées. En effet, ses attributions sont aujourd'hui réduites à l'enregistrement de certaines recettes et à l'exécution des dépenses par l'émission des chèques pour leur paiement.

(iv) *Les contrôles*

Les structures de contrôles existent mais elles sont dans la plupart des cas inopérantes. La Direction du Contrôle Financier est placée sous l'autorité du Directeur Général du Budget, ce qui limite considérablement l'efficacité de sa mission de contrôle de la régularité budgétaire, et constitue un conflit d'intérêt. Cette structure ne tient pas les comptabilités requises pour un bon contrôle de l'exécution des dépenses et voit son impact réduit par le recours aux procédures exceptionnelles. L'Inspection Générale des Finances ne dispose pas encore de capacités lui permettant de jouer pleinement son rôle de surveillance de la gestion des deniers publics. Ses actions se limitent actuellement aux contrôles demandés par le Ministre des Finances. S'agissant du Tribunal des Comptes, ses attributions ne sont pas bien déterminées et s'exercent d'avantage dans le contrôle a priori, notamment par son visa requis sur les actes administratifs de recrutement. Quant au contrôle parlementaire il est inexistant du fait de l'expérience limitée des parlementaires en matière de finances publiques, et de l'absence d'assistance satisfaisante pour aider les parlementaires à faire face à leur mission.

Perspectives

Globalement, il convient de reconnaître que les progrès dans le domaine des finances publiques restent en deçà des attentes et des exigences de discipline fiscale et budgétaire. Cette situation interpelle les bailleurs et le Gouvernement sur la valeur ajoutée et la pertinence du présent diagnostic. La mission est d'avis que le succès de la mise en œuvre du plan d'action du CIFA dépendra bien entendu non seulement de la stabilité politique, mais également d'une meilleure coordination des bailleurs d'une part, et de la mise en place au niveau de la Guinée Bissau d'une équipe de contrepartie en charge de la réforme des finances publiques d'autre part.

Par ailleurs, dans ce contexte de faiblesse systémique de l'environnement légal et institutionnel, une stratégie de réformes des finances publiques à deux vitesses a été proposée pour la Guinée Bissau.

En effet le cadre actuel de gestion des finances publiques est basé à la fois sur l'héritage de la tradition portugaise et les exigences des directives de l'UEMOA. Ce système mérite d'être renforcé par des actions à court et moyen termes afin d'améliorer la chaîne de la dépense.

Les systèmes parallèles ont été mis en place sous la contrainte de l'instabilité politique et institutionnelle et constituaient une réponse adéquate, dans certains cas, à une situation d'urgence. Les principales illustrations de ces systèmes sont le comité de Trésorerie, l'ouverture des comptes auprès de la BCEAO par les différents ministères et le recours abusif aux procédures exceptionnelles.

Actuellement, le principal défi est de mettre un terme aux systèmes parallèles sans faire resurgir les risques d'utilisation inadéquate des ressources financières. En effet ces systèmes parallèles pourraient à terme non seulement fragiliser davantage les structures existantes, mais également priver la Guinée Bissau de l'opportunité de développer les capacités minimales de gestion de ses ressources.

Une solution pourrait être de prévoir une situation de transition du système exceptionnel vers le système plus classique et en conformité avec les règles de l'UEMOA et les standards internationaux de gestion des finances publiques.

Les systèmes parallèles doivent céder la place à une approche graduelle qui aura pour double objectif de réduire les risques fiduciaires et de restaurer graduellement la crédibilité et le rôle des structures impliquées dans la gestion des finances publiques.

En ce sens, les actions de réformes devraient être poursuivies. Il est urgent d'adopter, sur le plan interne, les différentes directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques afin qu'il existe une base juridique minimale pour conforter les autres réformes à entreprendre.

Le gouvernement doit entreprendre des actions de sensibilisation auprès de ses membres afin que ceux-ci intègrent le respect du calendrier de préparation de la loi de finances et de l'orthodoxie budgétaire dans leur conception des travaux budgétaires. Pour garantir la bonne exécution des dépenses publiques et assurer une bonne gestion des finances publiques, il serait souhaitable d'appliquer plus rigoureusement les sanctions existantes et d'élaborer de nouveaux textes adaptés à l'évolution de la gestion des finances publiques.

En ce qui concerne les marchés publics, il convient de noter que, malgré les avancées constatées au plan du cadre réglementaire, certains points faibles existent. Ces points faibles ont fait l'objet d'une analyse suivant la nomenclature adoptée par l'OCDE. Les recommandations formulées sont transformées en activités contenues dans le plan d'action de la Direction Générale des Marchés Publics.

Les deux actions importantes et prioritaires sont les suivantes :

(i) le renforcement du cadre institutionnel de gestion des finances publiques en s'appuyant sur le cadre décrit dans les Directives de l'UEMOA et en tenant compte des contraintes inhérentes à la Guinée-Bissau. Il est important de clarifier le rôle de la DGMP et du Comité National de Coordination et Suivi du Système de Réforme des Marchés Publics (CNCS) qui coexistent en pratique, et notamment de prendre un arrêté ministériel pour formaliser la mise en place de deux Commissions, notamment la Commission de Marchés (chargée de l'ouverture des plis et de l'attribution des marchés en plénière), et la Commission d'Analyse (chargée de l'examen et du jugement des offres), et dont les membres seront totalement distincts.

(ii) le renforcement de la capacité en matière de marchés publics. La capacité institutionnelle de développement en marchés publics est faible. Il n'existe pas de cadre professionnel en tant que tel en Guinée-Bissau. Une stratégie nationale de renforcement des capacités a été élaborée par la DGMP; néanmoins, cette stratégie n'a pas pu être mise en œuvre par manque de ressources financières. La DGMP est le seul centre d'excellence en matière de marchés publics et souffre du manque de financement et de personnels formés. Il est important de mettre à jour et compléter la stratégie nationale de renforcement des capacités en matière de passation des marchés.

Le présent rapport examine les aspects suivants de la gestion des finances et de la passation des marchés publics :

- *Le cadre légal et institutionnel*
- *La préparation de la loi de finances.*
- *L'exécution du budget*
- *La gestion de la trésorerie*
- *Les contrôles de la dépense publique*
- *Les ressources humaines*
- *Les marchés publics*

Les défis auxquels fait face le GGB sont nombreux et méritent une attention urgente. A cet effet, il serait souhaitable de mettre en place au ministère des finances une cellule de réforme des finances publiques et de la passation des marchés afin de coordonner les efforts sur ce plan. Les bailleurs pourraient appuyer cette initiative.

Un cadre de concertation regroupant les bailleurs et le Gouvernement de Guinée Bissau (GGB) devrait également permettre de définir un calendrier réaliste de mise en œuvre des réformes et d'évaluer les performances du GGB. Le cadre d'évaluation des finances publiques dit PEFA et la nomenclature OCDE pourraient constituer un outil privilégié pour le GGB et les bailleurs afin de mesurer les progrès réalisés respectivement dans les finances publiques et la passation des marchés.

Section 1 : Données générales sur le pays

La Guinée-Bissau, pays, ancienne colonie portugaise située en Afrique de l'Ouest, a acquis son indépendance le 24 septembre 1973.

Avec une population estimée en 2001 à 1 315 822 habitants, la Guinée-Bissau a une superficie de 36 125 km². En dehors de la partie continentale, elle dispose d'une soixantaine d'îles situées dans l'océan atlantique dont l'archipel des Bissagos. Elle est limitée au nord par le Sénégal (338 Kms de frontière) et au sud par la Guinée (386 Kms de frontière).

Au plan sanitaire, les indicateurs disponibles en 2001 font ressortir que l'espérance de vie est de 47 ans pour les hommes et 52 ans pour les femmes. Le taux de natalité est de 39,29 ‰ et le taux de mortalité se situe à 15,33 pour mille. Le taux de fécondité est de 5,2 enfants/femme alors que le taux de mortalité infantile se situe à 110,4 pour mille.

A la suite d'un coup d'Etat en 2003, malgré les difficultés politiques, sociales et militaires le pays a amorcé le processus de démocratisation qui s'est traduit par l'organisation d'élections législatives en 2004 et d'élections présidentielles le 24 juillet 2005.

Sur le plan économique, la Guinée-Bissau est membre de l'UEMOA et de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), deux organisations sous-régionales. Elle est classée dans la catégorie des «Pays Pauvres Très Endettés» (PPTÉ) La monnaie nationale est le franc CFA. Les principales sources de devises sont l'exportation de noix de cajou et la délivrance de licences de pêche. La Guinée-Bissau dispose également des gisements de bauxite, de phosphate et de pétrole qui ne sont pas encore exploités.

Section 2 : Le cadre légal et institutionnel

2.1 Les fondements juridiques généraux

Actuellement les fondements juridiques généraux 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 de Finances ainsi que par le décret portant règlement général de la comptabilité publique

Evaluation

Ces textes datent de 1986 et n'ont pas fait l'objet d'actualisation. La plupart des textes régissant la gestion des finances publiques ne sont pas en harmonie avec les principales directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques, alors que les directives 5 et 6/97/CM/UEMOA en date du 16 décembre 1997 sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998.

Recommandation

Recenser et regrouper l'ensemble des textes relatifs aux finances publiques afin d'en faire, après actualisation, un cadre juridique en conformité avec le cadre harmonisé de l'UEMOA

2.2 La mise en œuvre des directives de l'UEMOA

La Guinée Bissau n'a pas encore adopté les différentes directives de l'UEMOA relatives à la gestion des Finances Publiques.

a) 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.

b) 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. Il sera, au besoin, complété par d'autres textes d'application.

c) 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

d)- 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 »).

Evaluation

La non actualisation des règles existantes fragilise les efforts de réformes en cours et ne permet pas d'avoir un cadre légal cohérent.

Recommandation

- Le GGB devrait transposer dans son droit interne les directives de l'UEMOA dans les meilleurs délais afin de se doter d'un cadre juridique adéquat. Toutefois, il conviendra de tenir compte des évolutions du cadre réglementaire.
- La mise en place du nouveau Plan Comptable, pourrait s'inspirer du projet de Plan Comptable initié par la mission Afritac effectuée en novembre 2005 ;

Section 3 : La préparation budgétaire

En Guinée-Bissau, le Budget Général de l'Etat est structuré en deux parties :

- le budget des Ministères et institutions de l'Etat
- le Budget d'Investissements Publics

La préparation de ces deux budgets est assurée par la Direction générale du Budget qui relève du Ministère des Finances et la Direction Générale du Plan qui est placée sous la tutelle du ministère de l'Economie.

La préparation du Budget Général de l'Etat incombe à la Direction Générale du Budget (DGB), qui est dirigée par quatre personnes, à savoir :

- le directeur général,
- le directeur du budget,
- deux cadres, tous deux, anciens directeurs généraux de la DGB.

Il importe de signaler que depuis quelques mois l'effectif a été renforcé par la mise à la disposition de la Direction Générale du Budget, de deux jeunes cadres formés à l'ENAREF de Ouagadougou.

Evaluation

Le fonctionnement de cette Direction Générale n'est régi par aucun texte organique régulièrement adopté par les autorités compétentes. La structure actuelle qui émane de la pratique est dépassée et inadéquate pour une gestion adéquate des finances publiques.

La tâche importante de préparation de la loi de finances était, jusqu'en 2004, confiée à une seule personne : le Directeur Général du Budget. Les collaborateurs ne participaient pas aux travaux budgétaires alors qu'une tâche aussi importante devrait faire appel à une équipe cohérente soudée autour de son Directeur Général. Afin de tenter de remédier à ces dysfonctionnements, une expérimentation de travail collectif a été lancée dans le cadre de la préparation du budget 2006. Les différentes tâches de préparation du budget ont été réparties entre plusieurs groupes. Cette nouvelle organisation du travail a permis aux cadres du Ministère des Finances de se rendre compte du fait que la préparation du projet de loi de finances est un travail d'équipe et qu'une répartition adéquate des tâches ainsi qu'une supervision de leur exécution efficiente constituent des conditions indispensables pour la qualité du travail et pour le dépôt dans le délai constitutionnel du projet de loi de finances à l'ANP. Cependant, l'expérience n'a pas donné les résultats escomptés, en raison notamment du manque de motivation et de la trop grande mobilité des agents concernés.

Recommandation

- Poursuivre l'expérimentation d'une part de la préparation de la loi de finances en équipe au sein de la DGB et, d'autre part de l'organisation des conférences budgétaires avec les ministères sectoriels.

3.1 La préparation de la loi de finances

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

3.1.1 *Le calendrier*

La préparation de la loi de finances se fait 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 peut être découpé 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 rapports 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 Direction Générale du 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 tout en écoutant les ministères dépensiers, 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 d'arbitrer en dernier lieu.

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

Le projet de loi de finances et les documents annexes sont repris sur la base des résultats de la conférence budgétaire, puis transmis au Conseil des Ministres pour approbation.

Le Conseil des Ministres est la dernière étape avant la transmission du projet de loi de finances et ses annexes au Parlement. A ce stade, il 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 Conseil, le projet de loi de finances et ses annexes sont retournés au Ministère des Finances pour la prise en compte des dernières instructions. Lorsque les décisions du Conseil des Ministres sont prises en compte, le Ministère des Finances procède à la duplication des documents et les transmet au Parlement.

- (v) Prise en compte des dernières instructions du Conseil et transmission à l'Assemblée Nationale Populaire (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 au parlement n'est pas faite par un acte de saisine (Décret par exemple)

(vi) Approbation budgétaire et information du public

Le projet de loi de finances accompagné du rapport de présentation et des documents annexes est déposé au Parlement dès que le gouvernement l'a adopté en Conseil des Ministres.

En principe, l'examen du projet de loi est fait par la commission spécialisée, chargée des finances qui, après examen, fait rapport à la plénière de l'Assemblée Nationale Populaire. 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, sans attendre la promulgation, informe les ministères et entame l'exécution du budget. C'est plus tard que la promulgation intervient. Il en est de même de la publication de la loi de finances qui intervient toujours tardivement.

Evaluation

L'Assemblée Nationale Populaire (ANP) ne dispose pas de toute l'expertise nécessaire pour examiner de manière approfondie le projet de loi de finances. Par conséquent, l'ANP ne remplit pas encore ses fonctions régaliennes en matière de vote des lois de finances.

Si, dans son principe, le calendrier de la préparation budgétaire est bien accepté par tous les fonctionnaires concernés, en pratique il n'est pas respecté. Le budget n'est en général approuvé par le Parlement que dans les deux premiers mois de l'exercice budgétaire.

Recommandations

- Le calendrier de l'élaboration du budget devrait être respecté et la loi de finances votée avant le 31 décembre de l'exercice précédent.
- La Commission spécialisée de l'ANP, chargée des finances, devrait être dotée de deux assistants techniques nationaux, spécialistes des finances publiques, pour l'aider à analyser les projets de lois de finances et faire rapport à la plénière.

3.1.2 Les prévisions de recettes

Les prévisions de recettes sont réalisées par chaque régie financière suivant une méthodologie qui lui est propre.

L'administration des douanes établit ses prévisions en prenant comme base d'estimation, les réalisations des trois dernières années. Le total ainsi obtenu est divisé par trois pour obtenir le niveau des prévisions pour l'année N+1. C'est ce montant qui sera réparti par grandes masses et non par ligne budgétaire conformément à la nomenclature.

L'administration des impôts a amélioré en 2005, sa méthode de prévision des recettes. Actuellement elle se sert du taux de croissance du PIB et de celui de l'inflation qu'elle applique à ses réalisations de l'année N projetées à fin décembre de cette même année. Cette administration communique également ses prévisions par grandes masses à la Direction Générale du Budget.

L'administration du Trésor ne fait aucune prévision de recettes. Les prévisions relatives aux recettes non fiscales sont effectuées par les autres administrations et essentiellement par la Direction Générale des Pêches.

Le budget enregistre également des recettes extraordinaires qui proviennent essentiellement des dons et des prêts. Aucune des administrations financières ne joint à ses prévisions une note explicative pour justifier les données communiquées à la Direction Générale du Budget.

Evaluation

Les méthodes d'évaluation des recettes divergent selon les administrations et sont peu fiables, ce qui pose le problème du réalisme du budget.

Recommandations

- Les régies financières devraient effectuer une réelle estimation des recettes à venir en se basant sur la législation fiscale, sur les statistiques disponibles en matière de réalisations, ainsi que sur l'impact provoqué par l'accroissement du PIB, les fluctuations des prix du baril du pétrole, les cours de devises principales, les prix sur le marché international des matières exportées par la GB, etc.

3.1.3 Les prévisions de dépenses

Les dépenses du Budget Général de l'Etat sont classées par grandes catégories.

a. Dépenses de fonctionnement

Les ministères et institutions de l'Etat élaborent leur projet de budget en se fondant sur leurs besoins propres qui la plupart du temps ne tiennent pas compte des programmes sectoriels, de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DENARP) ni du programme d'actions du gouvernement. Les chiffres sont portés dans le document budgétaire sans explications et sans justifications. Pour les Directeurs Administratifs et Financiers qui sont chargés d'élaborer le budget sectoriel, l'exercice budgétaire se limite à une simple demande d'augmentation de crédits par rapport à ceux de l'année N.

Le projet de budget ainsi élaboré fait l'objet d'une discussion interne au sein de la structure dépendante de chaque ministère avant d'être transmis à la Direction Générale du Budget. Mais force est de constater que souvent, la préparation du budget sectoriel incombe au seul Directeur Administratif et Financier qui, après avoir fait son travail, le transmet directement à la Direction Générale du Budget.

S'agissant des *dépenses de personnel*, leur évaluation est faite par la seule Direction Générale du Budget. Cette Direction Générale utilise les informations disponibles dans sa base de données en ce qui concerne les fonctionnaires civils pour faire ses prévisions de la masse salariale. Souvent elle prend comme période de référence, le mois où le montant global des salaires est le plus élevé pour faire son estimation. En ce qui concerne les militaires et les paramilitaires, l'estimation est faite à partir du montant global des chèques émis par le Trésor.

S'agissant des *dépenses d'acquisitions de biens et services*, elles sont estimées par rubrique budgétaire par les Directeurs Administratifs et Financiers des ministères dépendants qui les transmettent à la Direction Générale du Budget pour exploitation.

Quant à la *dette publique*, sa budgétisation passe par la collecte des données disponibles auprès de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et la Direction de la Dette et la Direction Générale du Budget. Pour ne pas aggraver le niveau du déficit, la Direction Générale du Budget ne prévoit que les services jugés prioritaires ou obligatoires.

Evaluation

La procédure actuelle ne permet pas de s'assurer que le budget est conforme aux objectifs du programme de réduction de la pauvreté.

L'impact des dépenses en capital sur les dépenses récurrentes n'est pas intégré dans le budget. Enfin, la méthodologie d'évaluation des dépenses et en particulier des dépenses de personnel est peu fiable dans la mesure où elle ne tient pas compte des départs à la retraite, des abandons de travail, des décès etc. De même, il n'existe aucun contrôle sur le fichier solde, ce qui rend la masse salariale difficilement maîtrisable dans la mesure où elle augmente périodiquement en fonction des décisions de recrutement de nouveaux fonctionnaires. En effet, chaque ministère ou institution de l'Etat recrute son personnel et le ministère des finances assure le paiement, même lorsque les recrutements concernés ne sont pas prévus au budget de l'année.

Recommandations

- Faire prendre en compte par les ministères les objectifs de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté.
- Revoir la méthode d'évaluation de la masse salariale dans le sens d'une prise en compte de toutes les mesures qui ont un impact sur celle-ci : admissions à la retraite, décès, abandons de poste, malades de longue durée etc.
- Evaluer l'impact des dépenses en capital sur les dépenses de fonctionnement et l'intégrer dans le budget.
- Finaliser les travaux relatifs au fichier unique de gestion de la carrière des agents publics et de leur solde

b. Dépenses d'investissements

Les *dépenses d'investissements publics* sont recensées dans le document du Programme d'Investissements Publics élaboré par la Direction Générale du Plan en relation avec ses représentants au niveau de chaque ministère. La plupart des directeurs administratifs et Financiers rencontrés ne se sentent pas concernés par ce travail.

Une fois qu'il est élaboré, le Programme d'Investissements Publics est présenté au Ministre de l'Economie qui donne son approbation pour qu'il soit transmis au ministère des finances (Direction Générale du Budget). C'est le montant global du Programme d'Investissements Publics qui est intégré au Budget Général de l'Etat.

c. Budgets programmes

En 2005, le ministère de l'Economie a engagé des réformes visant à améliorer la présentation du Programme d'Investissements Publics. Cette réforme porte sur la présentation du programme d'investissements publics sous forme de budget programme.

Si une telle réforme semble souhaitable, il conviendrait néanmoins de rappeler que la mise en œuvre du budget programme passe nécessairement par une formation de tous les intervenants dans le processus de préparation du budget en l'occurrence le personnel de la Direction Générale du Budget. Par ailleurs, une telle réforme, suppose de commencer par la mise en place des stratégies sectorielles.

Evaluation

La généralisation du budget programmes à court terme ne semble pas réaliste. L'intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement fiables apparaît comme l'un des préalables à la mise en place de budgets programmes.

Recommandations

- Envisager dès maintenant des actions de formation sur la gestion des budgets programmes à mettre en place progressivement au cours des prochaines années.
- Présenter les dépenses d'investissement en autorisations de programmes et crédits de paiement.
- Poursuivre la formation sur le Cadre de Dépenses à Moyen Terme

3.2 La présentation du budget

Le budget est présenté de façon centralisée par ministère et suivant une nomenclature budgétaire qui date des années 1986. Les dépenses y sont classées par nature, par fonction et par programme.

Il convient de rappeler qu'en 2004, le Ministère des finances a tenté d'adapter la présentation du budget au cadre harmonisé de l'UEMOA, mais cette réforme n'a pas abouti faute d'assistance technique.

3.2.1 La nomenclature budgétaire

Une nouvelle nomenclature budgétaire basée sur la directive de l'UEMOA a connu un commencement d'élaboration, mais elle n'est pas encore finalisée : en raison des événements de ces dernières années, de la dégradation de la situation ainsi que du manque de ressources humaines pour faire avancer ce dossier. La partie relative à la classification économique ainsi que la table de passage entre l'ancienne et la nouvelle nomenclature ont bien été élaborées. Mais la partie relative aux services gestionnaires des crédits reste à définir.

L'ancienne nomenclature des dépenses du Budget Général de l'Etat, qui est hétérogène selon les ministères, continue donc d'être utilisée.

Evaluation

La nomenclature budgétaire actuelle ne permet pas de suivre les coûts des grands objectifs du gouvernement. Ainsi le calcul du coût de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté suppose d'additionner des crédits ouverts sur plusieurs dizaines de rubriques budgétaires. Cette question trouvera une réponse dans l'adoption d'une classification fonctionnelle.

Recommandations

- Finaliser la nouvelle nomenclature budgétaire en tenant compte non seulement des directives de l'UEMOA mais surtout de la classification du manuel GSF 2001 ;
- Former les utilisateurs à cette nomenclature.

3.2.2 *L'exhaustivité du budget*

Evaluation

Les opérations d'investissements financées sur ressources extérieures figurent au budget tant en dépenses qu'en recettes, mais en une seule ligne. Une annexe au budget détaille toutefois les opérations retenues dans le programme annuel du gouvernement. Il est également noté que l'inscription de ces opérations se fait parfois d'une manière peu réaliste, en raison de la difficulté pour remplir les conditionnalités qui leur sont liées.

Certains ministères encaissent eux-mêmes certaines recettes dont la nature est liée à leur domaine d'intervention. Le produit de ces recettes est ensuite employé directement par eux à la couverture de leurs dépenses. Ces transactions, en recettes et en dépenses, sont effectuées sans aucun contrôle de la part du ministère des finances et échappent totalement au budget. Cette pratique ne permet pas au Trésor de connaître et de comptabiliser d'une manière exhaustive les opérations financières de l'Etat. La gestion des finances publiques est donc rendue peu transparente dans la mesure où les dépenses qui sont couvertes par ces ressources échappent au contrôle des dépenses publiques.

Il faut préciser que les réformes en cours à la Direction Générale du Budget ont permis d'ouvrir dans le budget, une rubrique « Compte Spécial du Trésor », au sens budgétaire du terme, qui a permis d'affecter directement, dans le cadre même du budget, le produit des conventions de pêche aux dépenses relatives à la mise en œuvre du programme d'actions de protection des ressources halieutiques. Ce processus d'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses se justifie dans ce cas particulier en raison du montant important des sommes en cause. Il ne se justifie cependant pas pour les autres recettes encaissées et utilisées par les ministères, qui devraient être versées directement dans les caisses du Trésor, à l'instar de la plupart des autres recettes de l'Etat. Cette procédure doit donc rester exceptionnelle.

Recommandations

- Etendre l'obligation d'ouvrir des Comptes Spéciaux du Trésor à toutes les structures qui perçoivent des recettes pour le compte du Trésor Public.
- Toutes les recettes effectuées par les Ministères et autres Institutions pour le compte du Trésor Public doivent être reversées directement dans les caisses du Trésor. Ces recettes devant servir au règlement de toutes les dépenses régulièrement autorisées.
- N'envisager au sein des ministères la création de régies de recettes que pour les recettes de faible montant correspondant à une prestation de service et dont le versement sur le lieu même de la prestation évite un déplacement vers les services du Trésor. Ces régies devront être périodiquement contrôlées par l'IGF.
- Afin d'améliorer le réalisme du budget, éviter d'inscrire dans le projet de loi de finances des ressources extérieures dont la mobilisation est incertaine avant la fin de l'année budgétaire.

3.2.3 *Le cadre de dépenses à moyen terme*

Jusqu'à ce jour, le Budget Général de l'Etat est élaboré tant bien que mal à partir des souhaits formulés par les ministères dépensiers, sans chercher vraiment à établir des priorités entre activités.

La Guinée-Bissau n'est pas encore au stade d'élaboration de cadre de dépenses à moyen terme. Certes au cours de l'année 2005, les personnes intervenant dans le processus de préparation ont reçu une formation dans ce domaine. Mais il faut reconnaître que des progrès notables sont encore attendus sur ce plan.

Evaluation

L'absence d'un CDMT a pour inconvénient majeur de fausser l'affectation des deniers publics sous l'effet de deux facteurs :

- l'absence de prise en compte des coûts qu'engendreront dans les années futures les nouveaux engagements conclus ;
- la pertinence des affectations de crédits.

Recommandations

- Malgré l'importance du CDMT, il conviendrait de garder à l'esprit le risque lié à des réformes trop ambitieuses dans des délais trop courts. Les conditions préalables à la mise en place d'un CDMT ne semblent pas encore totalement réunies en Guinée Bissau. Par conséquent, il conviendrait de consolider les acquis de la formation au CDMT pour permettre sa mise en œuvre progressive, tout en rétablissant rapidement l'orthodoxie budgétaire minimale requise.

Section 4 : L'exécution budgétaire

L'exécution des dépenses de l'Etat se déroule selon une procédure prévue par la directive n°06/97/CM portant règlement général sur la comptabilité publique.

Elle fait intervenir plusieurs acteurs :

- les ordonnateurs qui engagent, liquident et ordonnent les dépenses ;
- les contrôleurs financiers qui sont chargés de contrôler les engagements ;
- les comptables publics de l'Etat qui sont chargés du contrôle et de l'exécution des paiements et qui tiennent la comptabilité générale de l'Etat.

L'exécution du budget repose sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics. Cette séparation a pour double objectif, d'une part d'organiser une répartition des tâches, et d'autre part de permettre un contrôle réciproque entre ces deux types d'acteurs.

En Guinée-Bissau, les procédures d'exécution des dépenses de l'Etat suivent la procédure décrite ci-après.

4.1 La mise à disposition des crédits aux ministères sectoriels

La mise à disposition des crédits commence dès le vote du budget. Cette procédure concerne essentiellement les dépenses de fonctionnement et s'exécute sur la base des limites fixées pour chaque ministère ou institution par le Conseil des Ministres.

Le premier titre de mise à disposition de fonds est émis en début d'année budgétaire. Le renouvellement se fait après justification de tout ou partie des sommes antérieurement reçues.

4.2 Les procédures d'exécution des dépenses

Il a été institué deux procédures d'exécution des dépenses publiques, à savoir :

- la procédure normale
- la procédure exceptionnelle

4.2.1 La procédure normale

Les Directeurs Administratifs et financiers des ministères sectoriels adressent leurs requêtes à la Direction Générale du Budget. Après réception, cette direction procède au contrôle d'usage et les transmet au Contrôleur Financier qui vérifie l'existence de crédits budgétaires. Lorsque cette phase est satisfaisante, il est procédé à l'engagement des dépenses. Après l'engagement, la pièce de dépenses est envoyée au Secrétaire d'Etat au Trésor ou au Ministre des Finances pour autorisation. Cette autorisation permet à la Direction Générale du Budget de donner son visa en vue de l'ordonnement de la dépense. Le Ministre des Finances signe le titre de paiement en sa qualité d'ordonnateur. Dans certains cas c'est le Secrétaire d'Etat au Trésor qui le signe en tant qu'ordonnateur délégué. Le titre de paiement revêtu de sa signature est envoyé au Trésor pour paiement.

La procédure normale comporte les deux phases qui sont : la phase administrative et la phase comptable. Quatre opérations successives sont nécessaires pour procéder à une dépense publique.

La phase Administrative (engagement – liquidation – ordonnancement)

Cette phase est de la responsabilité exclusive de l'ordonnateur, qui doit respecter tout au long de son déroulement les limites de sa compétence administrative et de l'autorisation budgétaire.

Elle se décompose elle-même en trois phases successives : engagement – liquidation – ordonnancement.

En ce qui concerne le contrôle, il convient de noter que le contrôle des engagements effectués par l'ordonnateur ou par son délégué est confié au Contrôleur Financier qui vérifie la régularité et la légalité de la dépense, ainsi que l'existence de crédits budgétaires suffisants.

La phase comptable : (visa et paiement de la dépense)

Actuellement, le paiement, qui est normalement exercé par le Comptable du Trésor, n'est pas en Guinée Bissau, une attribution exclusive du Trésor. Afin de mettre fin aux dérives constatées antérieurement à mars 2004, une nouvelle procédure de paiement a été initiée. Avec cette procédure, le rôle du Trésor se limite au visa de la dépense et à l'émission d'un chèque au profit des Directeurs Administratifs et Financiers des Ministères Dépensiers qui paient leurs créanciers selon des méthodes très variables (reçus, feuilles volantes, imprimés divers). Ces derniers disposent d'un compte bancaire ouvert à la BCEAO les autorisant à jouer le rôle de caissier normalement dévolu au Trésor. Aucune justification des paiements effectués n'est adressée au Trésor Public.

Tableau 1: Les étapes de la procédure normale

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
	I – Phase Administrative	A. l'Engagement
1	Administrateur de Crédit (DAF ministères)	Sur la base des besoins formulés par les directions techniques, le DAF établit et transmet au DCF une requête visée du Ministre ou du Secrétaire Général en faveur du fournisseur, accompagné de trois factures <i>pro forma</i> remises par les trois fournisseurs consultés.
2	Agent Contrôleur à la DCF	Vérifie la régularité et la légalité de la dépense, ainsi que la disponibilité des crédits ; Appose le visa « Bon à viser » et transmet le dossier au DCF.
3	DCF	Vérifie la régularité et la légalité de la dépense, ainsi que la disponibilité des crédits. Appose son visa sur la proposition d'engagement, puis la transmet au visa du Ministre des Finances ou du Secrétaire d'Etat au Trésor
		B. L'Ordonnancement
4	DGB (Direction du Budget)	Vérifie la régularité et la conformité du dossier et envoie le dossier au Service de l'Ordonnancement.

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
5	Service de l'Ordonnancement	Émet l'avis de crédit, le mandat de paiement. Après avoir été visé par le Ministre des Finances, ordonnateur principal ou par le Secrétaire d'Etat au Trésor (ordonnateur délégué), le dossier est envoyé au Trésor pour la mise en paiement.
	II- Phase Comptable	C. Le Paiement
6	Service de la Dépense de la Trésorerie Générale	Réception des bordereaux de mandats émis par la Direction des Liquidations de la Direction Générale du Budget (DGB).
7	Service de la dépense Visa /TG	Vérifie le dossier et propose le visa (1 ^{er} Fondé) ou le rejet du dossier, Les bordereaux numérotés selon une série continue enliassée constituent le livre des prises en charge des mandats à la Trésorerie Générale. Les mandats sont saisis dans un programme automatisé de comptabilité auxiliaire de la dépense. A ce stade, sont enregistrés :le montant brut du mandat, les retenues diverses,(IR retenu à la source pour les fonctionnaires, IGV impôt général sur les ventes, ACI contribution industrielle) et le montant net à payer. Il n'existe pas de prise en charge des mandats en comptabilité générale à La Trésorerie Générale. Les mandats sont conservés chez le Chef du Service de la Dépense, en attente du paiement.
8	Comité de Gestion de la Trésorerie	Se réunit une fois par semaine et détermine la programmation des dépenses de la semaine à venir compte tenu des disponibilités financières de l'Etat sur proposition des opérations prioritaires retenues préalablement par un comité technique (cadres du Trésor et des Directions collectrices de fonds publics. La décision du Comité de Trésorerie vaut <i>Plan de paiement</i> . <i>Mandats retenus : le plan de paiement est saisi et vaut autorisation de paiement,</i> <i>Mandats non retenus : sont conservés en attente de la prochaine réunion du Comité de Trésorerie.</i>
9	Service de la Dépense /TG	Emet un chèque égal au montant de la dépense retenue par le Comité de Trésorerie à l'ordre du Ministère considéré (Ce chèque est accompagné d'un document signé par Le Trésorier Général et par le Directeur Général du Trésor, ce document énumère la nature de la dépense, le nom du bénéficiaire, ainsi que le numéro du chèque émis en vue du paiement.
10	Secrétariat d'Etat au Trésor	Le chèque et le dossier qui l'accompagne sont soumis au visa du Secrétaire d'Etat au Trésor, Budget et Affaires Fiscales.
11	Trésorier Général ou Directeur Général du Trésor	Remise du chèque au Directeur Administratif et Financier (DAF) contre décharge aux fins de paiement matériel de la dépense au créancier.

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
12	Service de la Dépense /TG	Au vu du chèque émis à l'ordre du Ministère un livre des paiements est servi alors que le paiement n'est pas encore effectif. Le « paiement » est ensuite saisi dans la comptabilité auxiliaire informatisée de la dépense
13	Directeurs Administratifs et Financiers (DAF) des Ministères Dépensiers	Retrait des fonds nécessaires au paiement de la dépense ou dépôt du chèque sur le compte ouvert au nom du Ministère ; Paiement du créancier contre son acquit recueilli sur une feuille volante qui comporte la photocopie du chèque, archivage dans les dossiers du DAF

Evaluation

Cette procédure comporte les insuffisances ci-après :

- La tutelle exercée par la Direction Générale du Budget sur le Contrôle Financier fragilise le contrôle effectué par ce dernier. Les contrôles effectués sur les engagements par ces deux administrations sont totalement redondants et, d'une manière générale, la procédure de la dépense est très complexe.
- Les rôles d'ordonnateur principal et d'ordonnateur délégué ne sont ni clairement définis ni retracés dans un acte administratif quelconque ou un manuel des procédures.
- Il n'existe pas de prise en charge des mandats en comptabilité générale à la Trésorerie Générale,
- La dépense est enregistrée avant même qu'elle soit matériellement exécutée par le Directeur Administratif et Financier du Ministère Dépensier. Le Trésor enregistre le paiement de la dépense avant tout décaissement réel et en l'absence de l'acquit du bénéficiaire ne disposant pas de cette façon de justificatif de paiement en vue de la tenue de la comptabilité.
- La dévolution aux DAF de la fonction de Caissier normalement exercée par le Trésor ne permet pas une séparation des tâches adéquate. De plus, on voit mal en quoi le fait de confier le paiement, non au Trésor, mais aux DAF garantirait une plus grande fiabilité des opérations. Bien au contraire, ce type de pratique, en plus de compliquer la procédure, constitue une entorse à la réglementation de la comptabilité publique.

Recommandations

- Concevoir un manuel des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses publiques et simplifier le circuit de la dépense en l'adaptant aux normes harmonisées de l'UEMOA
- Définir clairement par un acte administratif, les rôles des ordonnateurs, des comptables et du contrôle financier;
- Créer dans les ministères les régies d'avances et nommer les régisseurs pour leur fonctionnement.

4.2.2 Les procédures exceptionnelles

La procédure exceptionnelle concerne la plus grande part des dépenses payées sans ordonnancement préalable. Les dépenses réglées selon cette procédure sont communément appelées en Guinée-Bissau, les Dépenses Non Titularisées (DNT).

Les principaux types de dépenses concernées sont les suivants :

- Remboursement de la dette
- Dépenses des ambassades
- Frais de mission
- Evacuation sanitaire
- Dépenses militaires
- Cotisation aux organismes internationaux
- Salaires
- Avances sur salaires
- Des paiements divers sans précision.

Cette procédure exceptionnelle est utilisée dans les institutions suivantes :

- la Présidence de la République,
- la Primature,
- le Ministère des Affaires Etrangères
- le Ministère de la Défense,
- Le Ministère de l'Intérieur
- Le Ministère de la santé

Elle suit les étapes suivantes :

Le Ministère dépensier adresse une requête au Ministre des finances. Lorsque celui-ci autorise la dépense, le Trésor procède à l'émission du titre de paiement exceptionnel. Ce titre est envoyé au Ministre des Finances ou au Secrétaire d'Etat au Trésor pour requérir la signature de l'ordonnateur principal ou de son délégué. Après cette signature, le Trésor émet le chèque correspondant au montant sollicité et autorisé. Ce chèque est remis à l'ordre du Directeur Administratif et financier du Ministère bénéficiaire qui le présente à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour paiement

Après avoir exécuté la dépense, le Directeur Administratif et Financier doit procéder à la régularisation de la dépense (normalement dans les 7 jours). La régularisation respecte les différentes étapes de la procédure normale avec la seule différence que le titre émis est adressé préalablement au Trésor qui appose la mention « Titre de régularisation ». La seule sanction qui est prévue pour défaut de régularisation est la suspension de tout autre paiement.

Tableau 2: Les étapes de la procédure exceptionnelle des DNT

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
1	Administrateur de Crédits (DAF)	Requête formulée et visée par l'administrateur de crédits au Ministre des Finances

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
2	Ministre des Finances	Autorisation donnée au Trésor d'effectuer la dépense
3	Trésor	Etablissement d'un formulaire spécial soumis au visa du Ministre des Finances ou au Secrétaire d'Etat
4	Ministre des Finances	Visa du formulaire
5	Trésor	Etablissement du chèque au profit du bénéficiaire ou au profit du DAF
6	Administrateur de Crédits (DAF)	Dépose le chèque sur le compte ouvert au nom du Ministère puis paie la DNT Encaisse le chèque si celui-ci est établi à son profit et désintéresse le créancier

Ainsi que le montre le tableau suivant, les dépenses concernées représentent un montant important du total des dépenses. Il convient de préciser que la mission n'a pas pu vérifier la fiabilité des montants restant à régulariser

Tableau 3: Situations des DNT au 31 décembre 2005

1 Année	2 Dépenses totales ordonnancées	3 DNT émises	4 % 3/2	5 DNT Régularisées	6 Restes à Régulariser	7 % 6/3
2003	24 428 315 628	1 944 771 850	7,96	892 382 454	1 052 389 396	54,11
2004	33 548 863 930	4 251 119 183	12,67	4 015 557 433	235 562 750	5,54
2005	24 428 315 628	4 579 839 835	10,86	4 462 785 477	117 054 358	2,55

Source : Service Informatique et Comptabilité du Trésor²

Evaluation

Cette pratique comporte les risques suivants :

- Non respect de l'autorisation parlementaire, en raison de l'absence de contrôle de l'existence des crédits budgétaires ;
- Difficulté de régularisation a posteriori des dépenses concernées et donc manque de fiabilité des imputations budgétaires ;
- Sous-estimation de l'exécution budgétaire réelle.

Recommandations

- Les dépenses faisant l'objet de cette procédure devraient être énumérées limitativement dans un Arrêté du ministre chargé des Finances.
- Ces dépenses pourraient être regroupées comme suit :
 - (i) Les dépenses exceptionnelles et urgentes.

² La mission n'a pas été en mesure de valider ces chiffres et par conséquent ne peut se prononcer sur leur fiabilité

- (ii) Les salaires : payés par le Trésor Public sur la base des données qui seront désormais communiquées par la Direction Générale du Budget. La régularisation devrait intervenir sur la base du montant des salaires mis en paiement par la procédure dite d'engagement ordonnancement.

4.2.3 La gestion de la solde

La gestion de la solde est assurée conjointement par la Direction Générale du Budget et la Direction Générale du Trésor. La première est chargée du suivi administratif et l'autre de la phase comptable. La Direction Générale du Budget introduit systématiquement dans sa base de données toutes les décisions de recrutement même lorsque ces recrutements ne sont pas prévus au budget. L'effectif réel des fonctionnaires n'est pas bien maîtrisé. Il existe une différence importante entre les chiffres qui sont communiqués par la Direction Générale du Budget et ceux détenus par le Ministère de la Fonction Publique qui pourtant est l'employeur principal des fonctionnaires. Les précédents rapports avaient mis l'accent sur l'existence d'un nombre important de personnel « fantômes » (40% en 2003).

Les états d'effectifs, qui doivent être établis par chaque ministère, constituent des pièces fondamentales et revêtent une importance particulière dans la gestion rationnelle des finances publiques, notamment pour la détermination et le suivi de la masse salariale. Ces documents ne sont pas élaborés.

Recommandations

- Au début de chaque année, les Directeurs Administratifs devraient attester de la présence effective des agents en activité dans leurs services respectifs. Cette attestation pourrait être matérialisée par l'établissement des états d'effectifs avec les indications ci-après : numéro matricule, nom et prénoms, grade, traitement correspondant au grade de l'agent (indice), indemnités statutaires, charges patronales, situation familiale.
- Les états d'effectifs à mettre en place devraient être les suivants : (i) les états nominatifs des fonctionnaires présents au 1^{er} janvier de l'année n, (ii) les états nominatifs des fonctionnaires en stage, et (iii) les états nominatifs des fonctionnaires en position de détachement ou de mise en disponibilité.
- Les états d'effectifs, destinés aux services de la Direction Générale du Budget à l'appui des fiches d'engagement de dépenses, devraient être signés conjointement par le Secrétaire Général de chaque Ministère et le Directeur Administratif et Financier.
- Une base de données unique des personnels de la Fonction Publique devrait être conçue et utilisée aussi bien par le Ministère de la Fonction Publique, que par la Direction Générale du Budget et les Ministères sectoriels.

4.2.4 Les dépenses financées sur ressources extérieures

Si, comme il a été indiqué plus haut, les opérations (recette et dépense) relative aux investissements financés sur ressources extérieures sont bien inscrites dans le budget, aucune transaction correspondante n'apparaît dans la comptabilité de l'Etat.

- *Investissements financés par des dons*

L'exécution des opérations financées par dons est assurée directement par les donateurs eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'autres structures telles les ONG. Elle échappe donc au suivi du ministère des finances.

- *Investissements financés par des prêts*

Les conventions de financement sont signées par le Ministre des Finances qui peut, pour des raisons exceptionnelles, déléguer ce pouvoir à un autre membre du Gouvernement. La convention autorisant le prêt est soumise à l'approbation de l'Assemblée Nationale.

Les opérations relatives aux dépenses sont effectuées et suivies par une cellule spécifique au projet qui est rattachée au ministère dépensier et lorsqu'il s'agit d'un projet commun à plusieurs ministères, la cellule de suivi est rattachée au ministère du plan.

Les paiements effectués dans le cadre de ces investissements sont effectués à partir de comptes ouverts dans les banques commerciales. Les demandes de décaissement sont signées par le ministère du plan, les dépenses, non enregistrées en comptabilité de l'Etat sont toutefois cosignées par le Trésor.

Evaluation

Les dépenses sur ressources extérieures sont insuffisamment suivies et intégrées dans le budget général de l'état. La coordination imparfaite des bailleurs et la faible prévisibilité de leur financement complique le suivi de l'aide et la visibilité du Ministère des Finances.

Par ailleurs, la ségrégation des tâches, entre la Direction Internationale de la Coopération (dons), l'unité de gestion de la dette (suivi des prêts) et la Direction Générale de la Planification (suivi des projets financés sur ressources extérieures et du budget d'investissement), ne contribue pas à une coordination adéquate du budget.

Recommandations

- Enregistrer, sur la base d'un tableau de passage des nomenclatures, les flux des dépenses d'investissements financés sur ressources extérieures.
- Définir, avec l'aide des partenaires techniques et financiers, un cadre de gestion des projets financés sur ressources extérieures.

4.3 L'outil informatique

Le système d'information en place se caractérise par l'existence de nombreuses petites applications non reliées entre elles et souvent très anciennes. Ces applications ont certes le mérite d'exister et elles doivent être maintenues dans l'attente de la mise en place d'un système d'information intégré, étant précisé qu'un câblage réseau couvre déjà la majeure partie des trois bâtiments qu'occupe le Ministère des Finances (Ministère, Secrétariat d'Etat au Trésor/DGB, et DGCI/Trésor).

Le GBB bénéficie depuis plusieurs années de l'appui de la France sous forme de mise à disposition d'un Conseiller Technique, placé auprès du Ministre des Finances, et qui travaille avec toutes les directions générales du ministère, avec la mission d'assurer :

- le maintien opérationnel des installations informatiques existantes,

- la formation continue des agents du ministère, en particulier des agents en charge de la maintenance matérielle ou logicielle informatique,
- l'étude et mise en place de nouvelles applications informatiques.

La situation dans les diverses directions se présente de la manière suivante :

La Direction Générale du Budget :

La DGB utilise un système informatique pour le suivi de l'exécution du budget. Ce système présente quelques limites : il s'agit d'un système isolé non relié ni à la Direction du Contrôle Financier, ni à la Trésorerie Générale. Dans sa conception initiale, il ne permettait pas de suivre les engagements. Il a été amélioré et cette contrainte a été levée.

La liquidation et l'ordonnancement des dépenses sont assurés par la Direction des Liquidations de la DGB. Les ordonnancements sont ensuite transmis au Trésor pour paiement. Dans la mesure où il n'existe pas de liaison informatique entre les deux directions, les informations relatives à ces ordonnancements doivent faire l'objet d'une nouvelle saisie dans l'application informatique du Trésor. Ceci entraîne des risques d'erreurs et rend encore plus difficile le rapprochement des écritures de la DGO avec celles du Trésor, rapprochement qui est à la base du système de séparation entre les ordonnateurs et les comptables.

Le système informatique de la DGB permet d'extraire les informations sur l'exécution du budget à tout moment. Cependant, le TOFE n'est pas établi régulièrement, mais seulement à l'occasion des revues du FMI, par un service de la DGB composé d'une seule personne.

Une application de gestion du personnel et des salaires utilisant des technologies plus récentes aurait été développée, mais n'a pas encore été testée et mise en service. Deux informaticiens sur financement PNUD travaillent actuellement à la réalisation d'une application solde.

Aucune application informatique n'a été développée en ce qui concerne la simulation budgétaire. Actuellement le Budget est préparé à l'aide du tableur « Excel ».

La Direction Générale du Trésor

Une application «GESTIDE » destinée à enregistrer la comptabilité de l'Etat a été développée par l'assistance technique française et est opérationnelle depuis la fin du 3^e trimestre 2002. Cependant les données antérieures remontant jusqu'à janvier 2000 ont été importées dans la base de données actuelle. Seul le module concernant les dépenses est mis en œuvre, le module concernant les recettes a été mis en place mais il n'est pas utilisé.

La Direction Générale des Contributions et Impôts : une application réalisée sur un financement Banque Mondiale a été développée en 1994, elle se compose de quatre modules fonctionnant en réseau sur des postes distants :

- GESTNIF : gestion des entreprises du pays et de leur immatriculation fiscale. A noter que la base de données n'est pas à jour, et que les entreprises n'existant plus sont encore déclarées actives.
- GESTREV : suivi des divers impôts,
- GESTCIN : suivi de l'impôt spécifique « Contribution Industrielle »,
- GESTIGV : suivi de l'impôt général sur les ventes.

la Direction Générale des Douanes: Les services douaniers sont dotés du logiciel de la CNUCED « Sydonia » version 2.7 qui est une version ancienne pour laquelle la CNUCED n'assure plus la maintenance car distribuant une version plus récente : « Sydonia ++ ».

Evaluation

Les équipements informatiques en place sont hétérogènes et souvent très anciens. Faute de moyens financiers suffisants, la maintenance de ces matériels n'est pas assurée, ce qui provoque de fréquentes interruptions de fonctionnement.

L'outil informatique est obsolète et inadapté aux besoins actuels de gestion financière. Il se caractérise surtout par l'absence de système intégré et de base de données unique pour le suivi de l'exécution du budget, ce qui oblige à effectuer de nombreuses saisies et, par conséquent, rend significatifs les risques de fiabilité et de perte des données.

Recommandations

- Développer un système de traitement intégré de l'information à partir d'une base de données unique partagée entre la Direction Générale du Budget, la Direction Générale du Plan et la Trésorerie Générale. Ce système devrait inclure les applications pour la gestion de la comptabilité, de la trésorerie, du budget et des recettes de l'Etat afin de permettre d'assurer une plus grande cohérence du système.
- Former le personnel du Ministère des finances dans l'optique d'utilisateur des applications

4.4 Le rapport d'exécution du budget

En Guinée-Bissau, ni les Directeurs Administratifs et Financiers ni la Direction Générale du Budget ne produisent de rapport sur l'exécution du budget. C'est une insuffisance qu'il convient de combler rapidement.

En théorie, un rapport périodique d'exécution devrait être établi, afin d'informer le ministre sectoriel et le Ministre des Finances sur l'exécution des budgets sectoriels. Il devrait également servir de document de base au Directeur Général du Budget pour la rédaction du rapport périodique d'exécution du budget général de l'Etat.

Evaluation

L'absence de rapports périodiques de l'exécution budgétaire prive le Ministère des Finances d'un outil indispensable pour les prises de décisions à incidence financière. Elle rend difficile l'appréciation du rythme de consommation des crédits ouverts au profit de chaque ministère particulièrement celui des secteurs dits prioritaires.

Recommandations

- Les rapports d'exécution budgétaire devraient être établis trimestriellement et comporter essentiellement trois points : (i) la situation de crédits en fin de période, (ii) les éléments de correction de la situation de crédits (en cas de commandes groupées par exemple) et (iii) les autres mentions indispensables au rapport d'exécution du budget- notamment des commentaires sur le niveau de consommation atteint et le montant des crédits disponibles par ligne budgétaire.

- Les rapports d'exécution devraient évoquer les problèmes rencontrés dans l'exécution du budget en fonction de l'étape de l'exécution des différentes dépenses notamment celles relatives aux commandes et aux prestations de services.

Section 5 : La gestion de la trésorerie et la gestion comptable

5.1 La gestion de la trésorerie

5.1.1 *Le suivi de la trésorerie*

Sous l'égide des institutions internationales, un Comité de Gestion de la Trésorerie a été créé en 2002, mais n'a été opérationnel qu'à partir de 2004 en raison de l'instabilité politique. Ce comité a notamment pour tâche de déterminer la programmation des dépenses de la semaine à venir, compte tenu des disponibilités financières de l'État, sur proposition des opérations prioritaires retenues au préalable par un *comité technique* composé de cadres du Trésor et des Directions collectrices de fonds publics. Il se réunit une fois par semaine sous la Présidence du chef de service financier et comptable de l'Agence nationale de la BCEAO. Il est composé de 3 chefs de service de la BCEAO, du Chef de cabinet du Ministre des Finances, du Directeur général du Trésor, du Trésorier général, du Directeur général des Douanes, du Directeur général du Budget, du Directeur général des Contributions et Impôts (ou de leur représentant), d'un représentant du Ministère de la Pêche et d'au moins un représentant du PNUD.

L'objectif d'un 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 qui commence, une capacité de paiement et une capacité d'engagement.

Les décisions du Comité de Trésorerie valent *plan de paiements* ; ce 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.

Evaluation

Ce comité de gestion de trésorerie, comme instrument de sortie de crise chargé de l'élaboration et de l'exécution du plan de trésorerie, a joué un rôle important dans la rationalisation des paiements des dépenses publiques. Toutefois, les procédures employées ne constituent pas une réponse pérenne aux insuffisances du Trésor. En effet, si ce système a eu pour raison d'être de moraliser et de sécuriser les paiements par comparaison aux dérives antérieures, il va à l'encontre d'un certain nombre de règles de la Comptabilité publique.

Ainsi, les dépenses validées par le comité sont effectuées par les DAF des ministères, sans contrôle de la régularité de l'opération matérielle de règlement. Le Trésor Public est donc dépossédé de son rôle de payeur. La saisie informatique des paiements en comptabilité auxiliaire continue d'être faite, mais le paiement des dépenses est enregistré avant tout décaissement réel, et donc en l'absence de l'acquit libératoire du bénéficiaire. Par ailleurs, des chèques sont parfois établis à l'ordre des DAF qui s'acquittent par la suite du paiement en liquide en faveur du bénéficiaire final. Cette pratique constitue une grave entorse aux règles de la comptabilité publique qui édictent que le règlement des dépenses publiques doit être effectué entre les mains du véritable créancier.

Des différences sensibles subsistent entre les comptes du compte général du Trésor les soldes du/des comptes tenu 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 transférées dans le compte

tenu à la banque centrale pour le compte du Trésor.

Par ailleurs, le mode de paiement utilisé actuellement par le Trésor est le chèque tiré sur la BCEAO

La politique en matière de gestion de la trésorerie semble obéir à une logique de gestion quotidienne qui consiste à payer les dépenses avec les recettes encaissées au jour le jour. Il existe bien un plan annuel de trésorerie mais les priorités qu'il peut dégager ne semblent pas toujours respectées. En outre la mise en œuvre des actions définies dans ce plan se trouve limitée par les pratiques anormales aussi bien dans la collecte des recettes que dans le paiement des dépenses. Le principe de l'unité de trésorerie connaît de nombreuses entorses du fait des comptes ouverts au nom des Ministères à la Banque Centrale.

Les sommes détenues sur ces comptes sont significatives. De même, il a été précisé que de nombreux ministères conservent le produit des recettes qu'ils encaissent eux-mêmes pour faire face à leurs dépenses de fonctionnement. Ces pratiques nuisent à l'appréciation du niveau global de la trésorerie de l'Etat et à la transparence de ses opérations financières. Le pilotage des finances publiques en est ainsi largement contraint.

Recommandations

- Maintenir le Comité de trésorerie, tout en rendant le Trésor (et non les DAF) seul responsable de la phase du paiement de la dépense.
- Clôturer les comptes ouverts au nom des Ministères à la BCEAO et transférer les fonds qui y sont déposés sur le compte courant unique du Trésor ouvert à la BCEAO³.
- Réorganiser le Trésor afin de le rendre plus efficace dans sa mission (à titre d'exemple, désigner un agent responsable du suivi du compte courant qui devra tenir une comptabilité simplifiée quotidienne de toutes les opérations. Il sera en outre chargé de centraliser les pièces justificatives des opérations effectuées directement au niveau de la BCEAO)

5.1.2 La gestion de la Dette Publique

La gestion de la dette publique est une des attributions de la Direction Générale du Trésor. Son rôle consiste à faire le suivi des échéances du service de la dette publique et à transmettre à la Trésorerie Générale une situation sur les échéances futures.

Evaluation

Le Département en charge de la gestion de la dette ne dispose pas de matériels informatiques et didactiques et le suivi de la dette est fait à travers des feuilles de calcul Excel.

Ce département avait reçu une assistance technique en 1997 des autorités portugaises. Un logiciel de gestion de la dette avait été installé et des ordinateurs neufs avaient été remis au ministère des finances. Les ordinateurs sont obsolètes et le logiciel de gestion de la dette ne fonctionne plus depuis les événements sociopolitiques de 1998.

Recommandations

- Acquérir des ordinateurs et un logiciel de gestion de la dette publique ;
- Former les agents du service de la dette au préalable à l'utilisation du logiciel

³ Concernant les comptes des projets financés par les bailleurs, une discussion devra être menée avec les différents PTF sur la gestion des comptes. Cependant, les comptes peuvent être consolidés comptablement au Trésor.

5.2 La gestion comptable

La comptabilité comporte deux volets : (i) la comptabilité administrative tenues par les ordonnateurs et gestionnaires de crédits (DGB et ministères sectoriels) et (ii) la comptabilité générale de l'Etat tenue par le Trésorier Général.

5.2.1 La comptabilité administrative

Au cours d'une mission de septembre 2003, il avait été noté que, au niveau de la DGB, le logiciel du service informatique de la direction des liquidations permettait à la fois (i) l'enregistrement sur micro ordinateur des données budgétaires des dossiers de liquidation et d'ordonnancement et (ii) l'édition de situations périodiques des dépenses ordonnancées avec, par ligne budgétaire, la différence entre les autorisations et les ordonnancements qui est qualifiée de «solde disponible ». En ce qui concerne les ministères comportant des services décentralisés (Education, Santé), ces situations périodiques étaient présentées par unité de gestion. C'est cette gestion automatisée qui constituait la comptabilité administrative tenue par la DGB. Mais, la situation s'est largement dégradée récemment, du fait de la vétusté du matériel qui ne permet plus de sortir les états relatifs à la comptabilité administrative.

Evaluation

Peu de ministères sectoriels tiennent une comptabilité des engagements. Cette situation nuit à la bonne gestion des finances publiques, dans la mesure où les DAF ignorent dans la plupart des cas, la situation comptable de leur ministère.

Enfin, en ce qui concerne la comptabilité matières, aucun service financier d'aucun ministère n'assure véritablement ce suivi des biens acquis et livrés sur la base des factures et des bordereaux de livraison.

Recommandations

- Faire tenir la comptabilité administrative aussi bien par la DGB que par les ministères sectoriels.
- Mettre l'accent sur la tenue de la comptabilité matières par les services financiers des ministères.

5.2.2 La comptabilité générale de l'Etat

La Comptabilité Générale de l'Etat est tenue par le Trésorier Général, seul comptable principal de l'Etat. Jusqu'à un passé récent, elle est fondée sur des règles qui s'inspirent directement du système portugais et dont la logique repose notamment sur la séparation de l'ordonnateur (la direction du budget) et le comptable public. Un nouveau plan comptable simplifié, s'inspirant du plan comptable de l'UEMOA a été développé avec l'assistance technique d'AFRITAC ; ce plan est mis en place graduellement.

Le système de traitement des données et d'émission des documents comptables est de conception ancienne, le fascicule relatif aux finances publiques datant de 1986.

Les opérations de l'Etat ne sont l'objet que d'un enregistrement par les services de la trésorerie générale sur les comptes du plan comptable général, en partie simple puis centralisées par le service central de comptabilité; ce service est informatisé. Il est en mesure de saisir toutes les écritures comptables des services du trésor à l'exception des flux d'investissements sur financements extérieurs et d'éditer les balances périodiques mais non exhaustives des comptes.

Evaluation

L'absence de règles précises de centralisation, de recoupement systématique des informations regroupées ainsi que celle d'un système comptable centralisateur cohérent ne permet pas d'identifier les erreurs comptables. Il n'existe pas de liaison informatique entre la Trésorerie Générale et la Direction Générale du Budget, ce qui oblige le service de la Dépense au Trésor à ressaisir toutes les informations relatives aux titres de paiement ce qui engendre des risques d'erreur, en outre, il n'existe pas de système de procédures assurant que toutes les transactions financières sont enregistrées et fidèlement rapportées dans le compte général du Trésor.

Le compte de gestion devrait être déposé annuellement pour contrôle à la Cour des Comptes. Aucun compte n'a été déposé depuis 1995.

Les services de la Trésorerie qui interviennent sur la comptabilité de l'Etat ne disposent pas de manuels de comptabilité ce qui, outre le manque de formation du personnel aux techniques comptables, empêche la tenue d'une comptabilité fiable et la capacité de les analyser.

Il convient enfin de préciser qu'il n'existe pas de comptabilité des valeurs inactives pour suivre l'emploi des papiers timbrés et que l'absence de comptabilité matières entraîne pour l'Etat une méconnaissance de son patrimoine et consécutivement présente un risque sur son suivi. Il existe en conséquence un risque élevé de disparition des biens livrés, qui devraient en outre être inscrits dans la comptabilité matières des DAF.

Recommandations

- Finaliser le nouveau plan comptable de l'Etat conforme aux directives de l'UEMOA. Concevoir et rédiger un manuel des procédures comptables
- Former les personnels concernés aux techniques comptables en vue d'améliorer la capacité de gestion quotidienne de la comptabilité ainsi que les facultés d'analyse
- Améliorer la tenue de la comptabilité générale de l'Etat ainsi que la procédure de consolidation comptable et donc la fiabilité de la balance consolidée du Trésor.
- Mettre en œuvre le nouveau plan comptable de l'Etat.
- Rattraper le retard de production des comptes généraux de l'Etat et les soumettre au TDC

Section 6 : Les contrôles de la dépense publique

L'exécution des dépenses budgétaires est soumise à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire. Le contrôle administratif est le contrôle interne à l'administration exercé par la Direction des Services du Contrôle Financier (DSCF) et l'Inspection Générale des Finances (IGF). Le contrôle externe est exercé par le Tribunal des Comptes et par l'Assemblée nationale.

6.1 Les contrôles internes

6.1.1 Le Contrôle Financier

La DCF exerce au sein du Ministère chargé des finances un contrôle *a priori* sur les dépenses publiques. Tous les actes portant engagement de dépenses budgétaires sont soumis à son visa préalable, notamment les marchés publics, les arrêtés, mesures ou décisions ayant une implication financière. Les activités de la DSCT sont régies par le décret 12-A/94 du 28 février 1994 dont l'article 65 fixe ses missions et attributions.

Placé sous l'autorité du Directeur du Budget, la DCF est une structure qui opère uniquement au niveau central, par conséquent, elle ne dispose de délégués ni au niveau des ministères dépensiers, ni au niveau régional. Au 28 février 2006, son effectif était de 9 agents dont la moitié est du personnel d'encadrement.

Les vérifications des engagements de dépenses par le Contrôleur Financier portent sur :

- la qualité de l'ordonnateur ;
- la régularité et la légalité de la dépense ;
- la disponibilité des crédits budgétaires ;
- l'exactitude de l'imputation budgétaire de la dépense.

Le contrôle financier sur les dépenses budgétaires intervient en principe dès leur engagement, mais en pratique une bonne partie de ces dépenses échappe au contrôle *a priori* de la DCF du fait d'une utilisation excessive des procédures exceptionnelles, c'est-à-dire les dépenses courantes effectuée sans ordonnancement préalable (DNT).

Pour certaines institutions et ministères dits de souveraineté, des avances de fonds sont mises à leur disposition par le Trésor et renouvelées, souvent sans justification, ni régularisation ; ces dépenses échappent donc totalement au contrôle de la DCF.

Evaluation

Le contrôle des dépenses budgétaires est très peu efficace en Guinée Bissau. Le circuit de la dépense n'est pas sécurisé, le rôle des différents acteurs n'est pas formalisé ; tout ceci concourant à un environnement de contrôle très peu fiable. Contrairement aux dispositions des directives de l'UMEOA, et à celles de la réglementation nationale actuellement en vigueur, le DCF n'intervient pas au stade de l'ordonnancement. De même, le DCF ne dispose pas d'outils lui permettant d'apprécier judicieusement les prix proposés par les fournisseurs (absence de catalogue des prix de référence). Aussi son contrôle de la disponibilité des crédits souffre-t-il des risques liés au faible niveau de fiabilité des informations sur la situation des crédits budgétaires.

L'effectif de la DCF est particulièrement faible au regard des missions assignées. Avec seulement 9 agents, il est quasiment impossible que la DSCF puisse assurer cette importante fonction. Si aucune

action n'est entreprise à brève échéance pour renforcer cet effectif et améliorer la qualité des contrôles, le contrôle *a priori* sur les dépenses budgétaires continuerait d'être superficiel et inefficace.

De plus, ce personnel ne bénéficie ni de formation de perfectionnement professionnel, ni de moyens matériels adéquats pour exercer correctement sa mission.

Le positionnement de la DCF, hiérarchiquement et fonctionnellement sous la tutelle du Directeur Général du Budget pose le problème de l'efficacité du contrôle effectué. La distance entre les deux directions et l'insuffisante autonomie de la DCF entravent l'exercice effectif d'un contrôle *a priori* sur les dépenses. Ce positionnement ne respecte pas le cadre harmonisé de l'UEMOA⁴.

Aujourd'hui, le risque lié au contrôle *a priori* non fiable sur les dépenses publiques est très élevé dans la mesure où une part importante des dépenses n'est pas soumise au contrôle financier. Les dépenses soumises au contrôle du CF n'incluent pas la vérification du *service fait*. De même, les conditions d'exercice du contrôle financier - qualité, exhaustivité, crédibilité – constitue aussi des signes révélateurs de la mauvaise situation actuelle des finances publiques Bissau Guinéenne.

Dans l'exercice de ses fonctions, le contrôleur financier intervient à différents titres : il effectue le contrôle a priori des engagements, il tient la comptabilité administrative des engagements et, en théorie, il joue un rôle de conseiller de l'ordonnateur.

Recommandations

- Formaliser les missions de la DCF sur la base des directives subséquentes de l'UEMOA tout en rationalisant la fonction de contrôle financier par l'adoption d'une approche basée sur les risques et la fixation de seuils de contrôle des dépenses.
- Procéder à un positionnement autonome de la DCF en dehors de la Direction Générale du Budget ;
- Mettre en place un programme de renforcement des ressources humaines et matérielles de la DCF.
- A moyen et long terme, procéder à la création d'une délégation du CF auprès des ministères sectoriels
- Moderniser la fonction de contrôle financier en adoptant une approche basée sur les risques et en fixant des seuils de contrôle des dépenses.

6.1.2 Les contrôles exercés par l'Inspection Générale des Finances

L'Inspection Générale des Finances (IGF) est l'organe d'audit interne du Ministère des Finances, chargé de contrôler l'utilisation des deniers publics. Son statut est régi par le décret loi no 2/97. La modification de ce statut a été envisagée afin de conférer à l'IGF plus d'indépendance malheureusement, cette initiative n'a pas été menée à terme.

L'IGF compte au total 42 agents dont 30 inspecteurs dont 6 inspecteurs supérieurs et 24 inspecteurs adjoints.

Les Inspecteurs ne sont pas autorisés à effectuer des contrôles inopinés ou programmés dans un ministère s'ils n'ont l'accord préalable du ministre de tutelle de la structure à contrôler. A titre d'illustration, l'audit des anciens combattants n'a pas été fait parce que le ministre de tutelle s'y est opposé.

⁴ L'article 65 de la directive 05/97/CM UEMOA relative aux lois de finances prévoit que «le contrôle administratif *a priori* des opérations budgétaires de l'Etat est assuré par le Contrôle Financier placé auprès du ministre chargé des finances ».

Les moyens dont dispose l'IGF dans le cadre de l'exercice de ses missions sont insignifiants. L'IGF prépare un programme de travail annuel mais doit souvent y déroger pour réaliser des missions ad hoc à la demande du MF. Ce programme de travail est établi sur une base aléatoire ou selon l'importance des décaissements. En 2005 l'IGF a effectué 8 missions (celles qui concernent la DGCI et la DGD sont en cours) dont 4 ont fait l'objet de rapports.

Ces rapports sont remis au MF qui dispose du pouvoir discrétionnaire de les transmettre au Ministère Public en cas de nécessité. En 2005, près de 4 rapports de l'IGF ont été transmis au parquet. Il convient cependant de déplorer l'absence de suivi des recommandations, limitant ainsi la portée du contrôle. Les sanctions individuelles sont rarement appliquées jusqu'à leur terme.

Evaluation

Les Inspecteurs ne sont pas autorisés à effectuer des contrôles inopinés ou programmés dans un ministère s'ils n'ont l'accord préalable du ministre de tutelle de la structure à contrôler. A titre d'illustration, l'audit des anciens combattants n'a pas été fait parce que le ministre de tutelle s'y est opposé. La portée du contrôle de l'IGF est limitée à la fois par son effectif quantitatif et qualitatif réduit, et le désaveu de son autorité de contrôle par les structures contrôlées.

Recommandations

- Le statut de l'IGF doit être modifié afin de lui conférer plus d'indépendance, élargir les prérogatives des inspecteurs et prévoir des sanctions pour l'entrave à l'exercice de la fonction ;
- La réorganisation de l'IGF afin d'améliorer son efficacité et le ratio entre le nombre d'inspecteurs et les rapports produits ;
- La mise en place d'un programme de formation aux techniques de contrôle ;
- Un manuel des procédures de contrôle doit être développé afin d'harmoniser et améliorer la qualité des rapports ;
- Une assistance technique de longue durée devrait être envisagée afin de mettre à niveau les inspecteurs.

6.2 Le contrôle juridictionnel

Le cadre réglementaire du contrôle juridictionnel est régi par la loi organique 07/92 en date du 27 novembre 1992 portant 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. La mobilité des présidents est très forte. En effet, depuis la création du TDC en 1992 le Président actuel est le 8ème Président en exercice

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. Pour le moment, les interventions de cette Institution restent confinées aux dépenses budgétaires. Elle ne peut les étendre aux dépenses extra budgétaires ; ce qui constitue un handicap sérieux à l'accomplissement de sa mission

Le contrôle des dépenses extra budgétaires, des dépenses de souveraineté, des entreprises publiques et des collectivités locales n'a jamais été couvert par le TDC.

Bien que prévu par la loi, le rapport d'activités du TDC n'est jamais produit du fait notamment en raison de la forte mobilité du Président du TDC

Le budget du TDC est voté mais en raison des problèmes de trésorerie, l'essentiel des dépenses est constitué de salaires. En principe, le TDC devait avoir un fond de roulement de 2 millions de FCFA par mois. En réalité, ce FR n'est pas versé par l'Etat qui au titre de 2005 n'a versé que 10 millions de FCFA. Il dispose de 5 ordinateurs défectueux acquis en 1997.

L'effectif total est de 42 personnes dont 12 auditeurs, 3 juges, 3 conseillers, 1 directeur général, 1 responsable service financier et administratif. Le TDC a prévu de recruter, avec l'appui de l'UE, environ 8 auditeurs afin de faire passer l'effectif de 12 à 20 personnes. Le salaire des nouvelles recrues est prévu dans le budget 2006. Leur formation sera assurée par l'Union Européenne. La procédure de recrutement n'a pas encore été déclenchée

Dans le cadre de l'amélioration des conditions de travail, le TDC pourrait être autorisé à emménager dans les locaux antérieurement occupés par l'Assemblée Nationale Populaire.

Evaluation

Pour l'instant la TDC s'appuie sur le manuel des procédures du TDC du Portugal en l'absence d'un manuel disponible en langue portugaise au niveau de l'UEMOA.

L'absence d'autonomie, sans être en soi l'unique obstacle au bon fonctionnement, est révélatrice de l'envergure et du rôle encore limités de cette institution.

En outre, cette situation aboutit au fait que des magistrats de l'ordre judiciaire sont impliqués dans le traitement des dossiers qui portent sur des questions comptables et financières, domaines dans lesquels ils n'ont pas nécessairement toute la compétence requise.

Le contrôle est abordé de manière empirique, sans guide ni méthodologie

Recommandations

- La mise en place d'une nouvelle loi organique pour être en harmonie avec les directives de l'UEMOA et la mise en place d'un cadre réglementaire (décrets d'application)
- Un travail substantiel de restructuration de l'institution : en termes d'effectif quantitatif et qualitatif, de moyens matériels, de moyens méthodologiques, d'organisation d'un éventuel jumelage avec une institution similaire de la sous région
- Répondre aux besoins immédiats et importants en termes de formation et de méthodologie (manuel de procédure, guide de contrôle) ;
- Dans l'intervalle, envisager le recours au soutien de la Cour des Comptes de l'UEMOA, ou à un système d'audit externe, pour améliorer le niveau et la qualité du contrôle a posteriori effectué dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances
- Le TDC doit établir un programme de travail lui permettant de rattraper le retard d'examen des comptes généraux de l'Etat

6.3 Le contrôle parlementaire: la Commission Spéciale pour les affaires économiques, financières, commerciales, industrielles et artisanales

L'Assemblée Nationale Populaire (ANP) est composée de parlementaires issus du processus électoral. 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. L'ANP à travers la commission spéciale pour les affaires économiques, financières, commerciales, industrielles et artisanale 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.

Ces 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 exercé.

Evaluation

Le bon fonctionnement de l'ANP, est entaché d'une part par les faiblesses suivantes :

- le taux élevé des parlementaires qui ont un niveau de formation limité dans le domaine des finances publiques;
- le manque de matériel informatique ;
- l'absence d'assistance à l'ANP pour une meilleure maîtrise des instruments de gestion des finances publiques (lois de finances, comptes de l'Etat, et autres textes subséquents).

Recommandations

- Renforcer les pouvoirs de l'ANP quant aux suivis des recommandations formulées par les parlementaires sur la préparation et le suivi de l'exécution budgétaire ;
- L'Assemblée Nationale Populaire (ANP) doit se doter d'un budget autonome afin d'avoir les moyens de sa politique de contrôle des activités de l'état ;
- Etablir un plan de formation permanente au profit des parlementaires et du personnel de l'ANP sur les méthodes de préparation, d'élaboration et du suivi de l'exécution budgétaire et d'analyse du budget et du Compte général de l'Etat ;
- Doter chaque commission de conseillers technique spécialisés et renforcer les capacités d'analyse économique et financière de la commission spéciale pour les affaires économiques, financières, commerciales, industrielles et artisanale de l'ANP;

- Renforcer la coopération avec la cour des comptes (Tribunal de Contas) en matière d'échange des informations quant à l'exécution du budget par le gouvernement ;
- Créer un site web qui permettra à la nation (via la société civile et la presse notamment) d'être informée des activités de l'ANP.

Section 7 : Ressources humaines du Ministère des finances

Les ressources humaines dont dispose le MF sont présentées dans le tableau No.V Il convient cependant d'émettre une réserve quant à la fiabilité des données générales et de la répartition ainsi établie en raison principalement des problèmes inhérents à la sincérité de l'information financière.

La gestion du personnel de l'Etat est fixée par le Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ainsi que le Statut Particulier des Agents Permanents de l'Etat et le Code du Travail. L'âge de départ à la retraite est fixé à 55 ans alors que l'âge moyen des personnels du MFE se situe aujourd'hui à 46 ans.

Tableau 4: Effectifs du Ministère des Finances

Catégorie		Effectif	%
0	Hors Hiérarchie	11	1.31
1	Haut cadre	44	5.23
2	Cadre	121	14.39
3	Cadre moyen	552	65.64
4	Agent	113	13.44
	TOTAL	841	100.

Au 28 février 2006, les effectifs du MF sont estimés à 841 agents avec un taux d'encadrement particulièrement faible. Le personnel d'encadrement, qui regroupe les deux catégories, Hors Hiérarchie et haut cadre, ne représente qu'environ 7% des effectifs. La majorité de l'effectif est constituée de cadre moyen, environ 66% des effectifs qui ne disposant pas de diplôme de niveau supérieur.

Les fonctionnaires sont recrutés majoritairement sur dossier. Les derniers concours d'entrée à la fonction publique remontent à 1980, depuis cette période, tous les recrutements se font par dossiers. En termes de nature d'emploi, la majorité de l'effectif est constitué de personnel à statut permanent disposant de contrat à durée indéterminée. Depuis, ces dernières années, le personnel est plutôt recruté sous un statut de contractuel avec des contrats à durée déterminée d'un an renouvelable. Les statistiques sur les deux catégories d'agents, permanent et contractuel n'étaient pas disponibles.

Il n'existe pas de système d'évaluation du personnel, permettant d'apprécier l'assiduité, l'efficacité, la conscience professionnelle et les aptitudes professionnelles des agents.

Conscient des dysfonctionnements importants observés dans la gestion de l'administration publique, le Gouvernement est en train d'initier, avec le soutien de différents bailleurs de fonds, une réforme de la Fonction Publique.

Dans l'ensemble, on note un déficit qualitatif important notamment par comparaison avec les services d'autres ministères des finances de la sous région (Burkina Faso, Bénin, Mali). Au delà des chiffres communiqués, il apparaît que le niveau actuel de formation de certains agents s'avère peu satisfaisant au regard des exigences liées à la gestion des ressources financières confiées au MF. La GB ne disposant pas d'institutions spécialisées dans la formation des cadres et techniciens du MF, une proportion assez minime est formée dans les écoles des pays voisins comme l'ENAREF de Ouagadougou. Le niveau d'encadrement est particulièrement faible, et le personnel majoritairement peu qualifié y compris pour les fonctions à responsabilité telles qu'agents du Trésor, des régies financières, et des services de programmation et de statistiques. Quantitativement, avec seulement 841 agents incluant le personnel de soutien comme les secrétaires, le MF ne dispose pas de cadres en nombre suffisant pour assurer pleinement ses responsabilités.

Au sein par exemple de la DGT, les services ne disposent pas de l'encadrement suffisant pour la production des comptes de l'Etat. En effet, du fait de la pénurie du personnel dans les postes comptables et du faible niveau, on note un retard important dans le traitement et la remontée des données comptables. De même, s'agissant des structures de contrôle administratif, il apparaît une évidente nécessité de renforcer les capacités en matière de contrôle des titres de dépenses publiques afin d'améliorer la qualité des dépenses publiques.

Par ailleurs, d'une manière générale, la population des fonctionnaires du MF est d'un âge moyen élevé, puisqu'il est d'environ 46 ans. Dans plusieurs directions, un nombre important d'agents partira à la retraite dans les 3 à 5 prochaines années. Cette situation est alarmante car le nombre d'agents recrutés chaque année ne permet pas de combler les départs. Il est également important de noter que les départs en retraite ou pour cause de décès de personnels du MF ne sont pas tous remplacés, un certain nombre de nouveaux fonctionnaires n'étant pas affectés au MF, mais dans les ministères dits prioritaires.

Aussi, le MF souffre comme l'ensemble de l'administration publique de Guinée Bissau des dysfonctionnements importants dans la gestion des ressources humaines, notamment en ce qui concerne le recrutement, la gestion des performances, la gestion des carrières et la gestion des rémunérations. Particulièrement ces dernières années, les services du MF souffrent d'un niveau d'instabilité importante au niveau des responsables. Les changements de ministres entraînent de nombreuses mutations, non seulement au niveau de l'encadrement, mais également à celui du personnel d'exécution. Ces changements assez fréquents notamment des directeurs de services et hauts cadres du MF perturbent le fonctionnement de ces services et amoindrissent les chances de réussite de toute action de réforme.

Un grand nombre d'agents rencontrés dans les services semblent peu motivés et malgré la faiblesse structurelle des compétences en ressources humaines, les directions du MF ne disposent pas de centres de formation professionnelle, ni de politique de formation clairement définie en la matière. D'une manière générale, il existe d'importants besoins de formation.

Evaluation

L'un des principaux risques est lié à la faiblesse de qualification, mais aussi au déficit en terme quantitatif du personnel du MF. La mise en oeuvre des réformes annoncées par le gouvernement pourrait en être affectée. La continuité du service et la préservation de la mémoire institutionnelle semblent également mises à mal par la situation de l'effectif.

Recommandations

- Recenser, harmoniser et actualiser les textes régissant le fonctionnement du MF.
- Clarifier et stabiliser les missions, attributions et les relations fonctionnelles des différents services du MF
- Etablir une évaluation des besoins en effectifs du MF et les formations nécessaires pour assurer une correcte continuité dans le fonctionnement de l'Administration
- Développer la motivation des agents en mettant en oeuvre une rémunération partiellement basée sur le mérite.
- Assurer la formation continue des agents des diverses directions, en mettant l'accent sur les postes présentant un fort enjeu (Douane et Impôt, Budget, Trésor).
- Envisager à moyen et long terme la création d'une institution spécialisée dans la formation aussi bien de base que continue dans les métiers de finances publiques.

Section 8: Les marchés publics

La Guinée-Bissau a commencé à moderniser son système de marchés publics en 2000 et a retenu les services du Centre du Commerce International CNUCED/OMC (CCI pour l'assister et le conseiller dans la conception, la réalisation et la mise en place d'un nouveau système dans ses trois composantes principales: organisationnelle et institutionnelle, réglementaire et opérationnelle. Ce projet intitulé GBS/48/01 «Réforme du système de passation de la commande publique en Guinée- Bissau» était estimé à 21 mois. Pour des raisons budgétaires, le déroulement du projet de réforme a été réparti en trois phases successives. La phase I, estimée à 97.000 USD et financée par l'Ambassade Royale des Pays-Bas à Dakar, portait sur la préparation d'un projet de décret portant réforme du système de passation des marchés publics. estimée à 297.000 USD, visait à assurer la production des textes d'application et autres documents de mise en œuvre nécessaire à l'entrée en vigueur effective du décret ainsi que les éléments de formation associés. La Phase III, estimée à 114.000 USD comprenait les activités de soutien permettant d'étendre le champ d'application du décret au-delà des ministères pilotes retenus (agriculture, éducation, finances, infrastructures sociales et santé) durant les deux premières phases.

En mars 2002, à la demande du Ministère de l'Economie et des Finances de Guinée-Bissau et de l'Ambassade Royale des Pays-Bas à Dakar, une mission de la Banque mondiale a procédé à l'évaluation de la Phase I du Projet GBS/48/01. Plus précisément, la mission avait pour objectif d'évaluer (i) l'adoption des textes réglementaires et organiques; (ii) la mise en place d'un cadre organique encadrant la passation des marchés et le renforcement des capacités institutionnelles et administratives au niveau des services centraux des cinq ministères pilotes suivants: agriculture, éducation, finances, infrastructures sociales et santé; et (iii) la mise en place des conditions afin d'étendre le champ d'application du dispositif juridique et le système pilote des entités publiques adjudicatrices. De manière générale, l'évaluation du projet a été considérée comme positive. Neuf textes organiques ont été adoptés en 2002. De plus, la mise en place des capacités institutionnelles et des compétences administratives opérationnelles au niveau des cinq ministères pilotes a été faite. Des équipements ont été installés dans cinq ministères. L'évaluation a souligné la tenue d'ateliers de formation et enfin a fait également ressortir la faiblesse dans la consolidation des acquis dans le domaine des marchés publics.

En juin 2003, une évaluation a également été menée par un consultant à la demande de l'Ambassade des Pays-Bas à Dakar. Le tableau qui suit met en évidence les résultats obtenus à l'issue de la Phase I de la mise en œuvre de la réforme des marchés publics à la date de juin 2003.

Tableau 5: Résultats de la Phase I de la réforme des marchés publics

- Neuf textes réglementaires constituant le cadre juridique de l'achat public ont été approuvés par les pouvoirs publics et publiés au Bulletin Officiel le 3 décembre 2002
- Un manuel comprenant l'ensemble des documents utiles au titre des différentes phases de la passation des marchés a été mis à la disposition des acheteurs publics
- Des guides ont été préparés dans le cadre du projet afin de permettre à l'acheteur public de mettre à jour et approfondir ses connaissances au titre des différentes composantes de la chaîne des opérations d'achat public
- Des actions de sensibilisation ont eu lieu tout au long de la durée du projet
- Basée sur trois fascicules préparés pour le projet, la formation a concerné 220 personnes dont 92 opérateurs du secteur privé et la formation de huit formateurs
- La Direction Générale des Marchés Publics (DGMP) a été reliée grâce au serveur installé dans ses locaux, à un réseau reliant les cinq ministères pilotes. Le personnel de ces ministères a été formé à l'alimentation du système en information relatives aux marchés publics⁵.

⁵ Il n'existe plus d'Intranet au sein de la DGMP et donc les Ministères pilotes ne sont pas reliés.

- Un comité de pilotage composé des Directeurs Administratifs et Financiers des cinq ministères pilotes a été mis en place en vue de suivre l'avancement du projet et la mise en application des procédures
- Un Directeur Général par intérim a été nommé à la DGMP⁶

Source: Rapport d'Evaluation du Projet GBS/48/01 Portant sur : La Réforme du Système de Passation de la Commande Publique en Guinée-Bissau, Ambassade Royale des Pays-Bas à Dakar, juin 2003

La mission a rencontré à Dakar des représentants de la Banque Africaine de Développement, la Banque Islamique de Développement, la Banque Ouest Africaine de Développement. A Bissau, la mission a rencontré des représentants de la Commission Européenne (CE). La CE a plusieurs programmes en cours et notamment : la Cellule d'Appui à l'ordonnateur national, un projet sur la réforme administrative et programme d'appui aux organes de souveraineté et état de droit. Egalement, la mission s'est entretenue à Bissau avec des représentants de la Banque Africaine de Développement et du Fonds Monétaire International. Les différents bailleurs de fonds ont exprimé un vif intérêt pour le domaine des marchés publics et en ce sens, la mission remettra une copie aux différents bailleurs de fonds afin de les informer et de voir dans quelle mesure la réforme des marchés publics pourrait s'inscrire dans leur programme de développement.

La mission a conduit, avec la DGMP et le Comité National de Coordination et de Suivi (CNCSCP), une évaluation du système des marchés publics, en utilisant les Indicateurs de base (BIS) adoptés par les Membres de l'OCDE dans le cadre du Programme d'Harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds et d'Efficacité de l'Aide et de l'harmonisation avec l'UEMOA. Les points de faiblesses sont résumés ci-après et sont organisés suivant la nomenclature adoptée par l'OCDE.

8.1 Le Cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif et réglementaire de la passation des marchés publics a été considérablement amélioré depuis les cinq dernières années avec notamment la publication de textes réglementaires le 3 décembre 2002. Il serait souhaitable que ce cadre soit revisité et réajusté prenant en compte les nouvelles directives de l'UEMOA récemment publiées (décembre 2005). Ceci permettrait d'améliorer le dispositif réglementaire déjà existant afin de le mettre en conformité avec les normes de référence définies par l'UEMOA et les pratiques internationales.

La réforme des marchés publics avait permis l'élaboration de dossiers comprenant l'ensemble des documents pouvant servir à l'opérateur public. Ces dossiers avaient notamment servi de base pédagogique pour la formation. Cependant, il n'existe pas de dossiers-types. Ceux-ci devraient être préparés sur le modèle de l'UEMOA en cours de préparation.

8.2 Le cadre institutionnel et la capacité de gestion

L'intégration des marchés du secteur public dans la gestion financière et l'exécution du budget n'est pas prise en compte. La planification et la programmation des marchés ne sont actuellement pas inscrits dans la gestion financière et l'exécution du budget, nonobstant le fait que sans inscription budgétaire, aucun dossier de consultation ne peut être lancé

Il n'existe pas d'Organe de Régulation⁷ des marchés publics qui jouerait plusieurs missions à savoir : (i) la définition des politiques en matière de marchés publics; (ii) la formation dans le domaine des marchés publics ; (iii) le maintien du système d'information des marchés publics ; (iv) la conduite des audits. Par

⁶ Le Directeur actuel de la DGMP a été choisi après concours en février 2004.

⁷ Voir Directives de l'UEMOA du 9 décembre 2005

ailleurs, la mission de la DGMP devrait être renforcé pour : (i) contrôler l'application de la législation et de la réglementation sur les marchés publics sans préjudice de l'exercice des pouvoirs généraux de contrôle des autres organes de l'Etat; (ii) émettre les avis, accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur ; (iii) assurer la formation, l'information et le conseil; de l'ensemble des acteurs de la commande publique sur la réglementation et les procédures applicables; (iv) contribuer en relation avec l'organe de régulation à la collecte d'informations et de documents en vue de la constitution d'une banque de données.

La capacité institutionnelle de développement en marchés publics est faible. Un certain nombre de formateurs (8) avaient été formés dans le cadre du projet 1998-2002. Cependant, ces personnes se trouvent actuellement dispersées et le transfert de compétence n'a pas été valablement assuré.

8.3 Les opérations de passation des marchés publics et la performance du secteur privé

Indicateur 6: La capacité des organes de passation des marchés est faible et lorsqu'elle existe, n'est pas suffisamment exploitée. Au niveau de l'Administration centrale, les organes de passation de marchés sont dépourvus de leur mission de préparation, de passation et de suivi de l'exécution des marchés alors même que le Code des Marchés leur confère la mission de « Personnes chargées de la préparation des marchés ».

Le fonctionnement et la compétitivité du secteur privé par rapport à la demande publique de passation des marchés sont inopérants. Son développement est affaibli du fait des longs délais de non-paiement et des contraintes fortes des banques commerciales (obtention de garanties, accès au crédit bancaire) qui ne sont pas parties prenantes aux investissements du secteur privé dans le domaine de la commande publique.

L'existence de règles de gestion des contrats et de résolution des litiges est faible.

8.4 L'intégrité du système de passation des marchés publics

Le système de contrôle des marchés publics est lourd : plusieurs entités de contrôle coexistent (DGMP, CNCSCP, Tribunal de Comptes, IGF) et il n'existe pas d'audit portant sur les marchés publics.

Les mécanismes d'appels ne sont pas utilisés et sont faibles. Le degré d'accès à l'information est insuffisant et ne contribue pas à améliorer la transparence dans les marchés publics. L'éthique et mesures anti-corruption sont faibles. Il existe une Autorité de Lutte contre la Corruption créée en 1995 mais cette autorité manque de capacité.

Une condition majeure est nécessaire pour que la stratégie de réforme proposée soit bien exécutée. En effet, sans une forte volonté politique au plus haut niveau, la mise en œuvre de cette stratégie ne sera pas pleinement satisfaisante. La forte volonté politique doit permettre à tous les acteurs de jouer pleinement leur rôle (DAF, DGMP, CNCS, Autorité de Lutte contre la Corruption, Cour des Comptes, IGF) et de faire en sorte que tous les acteurs impliqués dans un marché public sans exception se soumettent aux règles prévues. La stratégie de réforme a pour objectifs de :

- a) accroître l'aptitude à gérer et à suivre efficacement le processus de passation des marchés ;

b) améliorer la responsabilisation, l'intégrité et la transparence du processus et à réduire les risques de corruption ; et

c) se conformer aux principes et pratiques acceptés à l'échelle internationale, tels qu'ils sont définis, notamment, dans la Loi type de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) sur la passation des marchés, les Directives de l'UEMOA.

Cette stratégie de réforme repose sur quatre piliers :

a)- Du point de vue du cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif et réglementaire a considérablement été amélioré grâce à l'adoption le 3 décembre 2002 de neuf textes⁸ publiés au «Boletim Oficial» No. 48. Ces textes sont une avancée notable et constituent le cadre légal et réglementaire régissant la passation des marchés publics en Guinée-Bissau. L'analyse des différents textes laisse néanmoins apparaître certaines faiblesses.

- Améliorer et harmoniser le cadre législatif et réglementaire.

Du point de vue du champ d'application du Code des Marchés Publics par exemple, les contrats de Maîtrise d'Ouvrage déléguée ne sont pas régis par le Code des Marchés Publics. Il en est de même en ce qui concerne les délégations de service qui en sont exclues. Les marchés communautaires (c'est-à-dire les marchés exécutés par leurs bénéficiaires) et les consultations de fournisseurs ne sont pas inclus dans le champ d'application du Code des marchés publics. De plus, les conditions dans lesquelles l'AOOI est utilisée ne sont pas clairement définies. L'utilisation de la procédure du gré à gré n'est pas suffisamment circonscrite; par exemple, la procédure du gré à gré est utilisée à la place des marchés à tranches soumises à des conditions d'exécution. Dans certains cas aussi, la procédure du gré à gré remplace illégalement une procédure d'appel d'offres infructueux. Enfin, toute référence à « consultation » devrait être limitée aux cas de consultation de fournisseurs et de consultation de bureaux d'études; les autres invitations sont des appels d'offres. Le temps disponible pour la remise des offres est très insuffisant. Les conditions de la préférence ne doivent pas constituer un obstacle à la participation. L'appel d'offres ouvert devrait être la règle et les autres procédures utilisées seulement dans les cas prévus par les textes régissant les marchés publics. Les conditions dans lesquelles l'appel d'offres restreint est utilisé ne sont pas satisfaisantes. Ainsi, avec le retour d'expérience et les nouvelles directives de l'UEMOA, ce cadre législatif et réglementaire doit être amélioré.

⁸ Décret -loi no. 2/2002 : Modernisation de la passation de la commande publique
 Décret -loi no. 3/2002 : Maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux publics
 Décret -loi no 4/2002 : Code des marchés publics
 Décret no. 4/2002 : Fixant les dispositions particulières relatives aux marchés publics de l'Etat
 Décret no. 5/2002 : Création de la DGMP
 Décret no. 6/2002 : Etablit l'organisation et les modalités de fonctionnement de la DGMP
 Décret no. 7/2002 : Fixe les avantages attribués à un certain ombre du personnel de la DGMP
 Décret no. 8/2002 : Détermine le cadre organique de la DGMP
 Décret no. 9/2002 : Fixe l'organisation des directions administratives et financières

Recommandations

- Préparer et adopter une Loi portant Code de marchés publics en tenant compte des Directives de l'UEMOA et des faiblesses existantes dans l'actuel texte– y compris les textes d'application et textes réorganisation des entités existantes.
- Préparer et adopter les documents standards d'appel d'offres, ainsi que les guides pratiques destinés aux acheteurs et commissionnaires

b)- Du point de vue du cadre institutionnel

L'analyse du système actuel a permis de mettre en évidence les avancées et les faiblesses liées au système de passation des marchés publics. Le cadre institutionnel et la capacité des institutions centrales doivent véritablement faire l'objet d'une attention particulière.

Recommandations

- Renforcer la Direction Générale des Marchés Publics : Cette Direction nouvellement créée doit réellement recevoir un appui logistique (ordinateur, imprimante, mobilier de bureau etc.) afin de pouvoir exercer ses fonctions qui sont notamment: (i) assurer le contrôle de l'application de la réglementation, (ii) émettre des avis et accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes, lorsque c'est prévu par la réglementation, et (iii) de contribuer, en relation avec l'organe chargé de la régulation, à la collecte d'informations en vue de rendre compte de la bonne utilisation des ressources.
- Doter la DGMP de matériel adéquat et de locaux plus confortables
- Renforcer le rôle de l'actuel CNCS et élargir ses attributions pour lui permettre de jouer le rôle de régulation qui lui est dévolu. Cette entité chargée de la régulation des marchés publics, dotée d'un conseil tripartite et dont la tutelle pourrait être assurée, par exemple, par la Présidence de la République ou la Primature serait chargée de: (i) la définition des politiques, (ii) de l'organisation de la formation en collaboration étroite avec la DGMP, (iii) du maintien du système d'information et communication en collaboration étroite avec la DGMP, (iv) de la modernisation du système informatisé de gestion des marchés publics en collaboration étroite avec la DGMP, (v) des recours, et (vi) de la conduite des audits.
- Recruter et mettre en place dès que possible un conseiller à plein temps auprès du CNCS chargé de faciliter la mise en œuvre de la réforme et travaillant en étroite collaboration avec la DGMP
- Préparer et adopter un texte organisant une véritable régulation des marchés publics (rôle d'audit et de recours) en se fondant sur les Directives de l'UEMOA, et rendre cette entité opérationnelle (en la dotant de matériels, logiciels).
- Revoir le rôle de la Cour des Comptes qui actuellement joue un rôle similaire à celui de la DGMP.
- Renforcer les Directions Administratives et Financières (DAF): Les Directions Administratives et Financières (DAF) ne disposent pas d'une capacité suffisante d'organisation, de passation, de planification et de gestion des marchés publics. Certains DAF ont été formés au cours de la première phase de la réforme ; néanmoins, la forte mobilité au sein de l'Administration et le manque de connaissance des procédures font que le rôle des DAF n'est pas celui d'ordonnateur secondaire. La faiblesse actuelle du système constitue un frein à l'absorption, dans de bonnes conditions, des ressources publiques et des financements extérieurs. La stratégie est de porter l'accent sur une plus grande responsabilité des Maîtres d'Ouvrage qui devraient être tenus pleinement responsables de : (i) définir les programmes, les indicateurs et les résultats à atteindre, (ii) déterminer les normes applicables, (iii) établir la liste des prestations, des travaux et des équipements nécessaires, (iv) participer à la rédaction des dossiers d'appels d'offres, ainsi qu'aux séances d'ouverture et évaluation des offres, et d'attribution des marchés, (v) suivre l'exécution

physique des marchés et participer aux réceptions provisoires et définitives, (vi) suivre l'exécution budgétaire des programmes, et (vi) assurer le suivi et l'évaluation des indicateurs et des résultats escomptés des programmes d'investissement. Selon la capacité des DAF, la DGCP aurait un rôle plus ou moins important de conseil et d'aide au processus de passation des marchés.

- Evaluer la performance des DAF et établir leur accréditation avant de leur confier la responsabilité liée à la passation des marchés publics. Cette évaluation pourrait être faite par l'agence de régulation
- Exiger des DAF – pour ceux qui bénéficieront d'une accréditation--qu'ils remplissent pleinement leur mission conformément aux dispositions du Code des marchés.
- Mettre en œuvre un programme de sensibilisation à l'intention de tous les intervenants dans les marchés publics
- Définir les besoins de formation et la définition des modules de formation. Ceci inclurait (i) la préparation de modules pédagogiques adaptés, (ii) la formation des formateurs, (iii) l'encadrement des premières sessions de formation au cours de la première année, et (iii) le suivi et l'évaluation du cycle de formation de la première année.

c)- Du point de vue de la performance du secteur privé par rapport à la commande publique

Le secteur privé souffre, de l'environnement politique qui existe depuis 1998, des délais de paiements et des pratiques commerciales actuelles (garanties bancaires, taux d'intérêts). Ce sont là quelques facteurs qui constituent des handicaps pour le développement du secteur privé. Pour dynamiser ce secteur, il faudra :

- Mettre en place un véritable partenariat avec le secteur privé comportant : (i) des conseils et formations, (ii) une diffusion régulière des avis d'appels d'offres, (iii) la publication des résultats d'appels d'offres, (iv) la possibilité d'intenter un recours auprès d'une instance non juridictionnelle. Ces engagements seraient mis en œuvre en collaboration avec l'Organe de Régulation et la DGMP.
- Renforcer l'Autorité de Lutte contre la Corruption et notamment dispenser des formations en matière de marchés publics
- Revoir le rôle du Tribunal des Comptes, notamment le visa obligatoire donné par cette juridiction à la fin du processus d'attribution du contrat et cantonner son rôle à des revues a posteriori (audits) des marchés publics.
- Créer l'obligation de conduire des audits annuels en matière des marchés publics, portant sur au moins 15% des marchés supérieurs à un montant à déterminer pour chaque exercice budgétaire dans la Loi de Finances
- Créer un site Internet et/ou un Journal des Marchés Publics.
- Mettre en place un système d'archivage qui faciliterait la réalisation des audits

Actions à entreprendre	3 mois	12 mois	Moyen terme
procédure de consolidation comptable et donc la fiabilité de la balance consolidée du Trésor. - Mettre en œuvre le nouveau plan comptable de l'Etat. - Rattraper le retard de production des comptes généraux de l'Etat et les soumettre au TDC		X X	
La gestion des ressources humaines - Recenser, harmoniser et actualiser les textes régissant le fonctionnement du MF. - Clarifier et stabiliser les missions, attributions et les relations fonctionnelles des différents services du MF - Etablir une évaluation des besoins en effectifs du MF et les formations nécessaires pour assurer une correcte continuité dans le fonctionnement de l'Administration - Développer la motivation des agents en mettant en œuvre une rémunération partiellement basée sur le mérite. - Assurer la formation continue des agents des diverses directions, en mettant l'accent sur les postes présentant un fort enjeu (Douane et Impôt, Budget, Trésor). - Envisager à moyen et long terme la création d'une institution spécialisée dans la formation aussi bien de base que continue dans les métiers de finances publiques.		X X X X	X X
Les marchés publics - Préparer et adopter une Loi portant Code de marchés publics en tenant compte des Directives de l'UEMOA et des faiblesses existantes dans l'actuel texte– y compris les textes d'application et textes réorganisation des entités existantes. - Préparer et adopter les documents standards d'appel d'offres, ainsi que les guides pratiques destinés aux acheteurs et commissionnaires - Renforcer la Direction Générale des Marchés Publics : Cette Direction nouvellement créée doit réellement recevoir un appui logistique (ordinateur, imprimante, mobilier de bureau etc.) afin de pouvoir exercer ses fonctions qui sont notamment: (i) assurer le contrôle de l'application de la réglementation, (ii) émettre des avis et accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes, lorsque c'est prévu par la réglementation, et (iii) de contribuer, en relation avec l'organe chargé de la régulation, à la collecte d'informations en vue de rendre compte de la bonne utilisation des ressources. - Doter la DGMP de matériel adéquat et de locaux plus confortables - Renforcer le rôle de l'actuel CNCS et élargir ses attributions pour lui permettre de jouer le rôle de régulation qui lui est dévolu. Cette entité chargée de la régulation des marchés publics, dotée d'un conseil tripartite et dont la tutelle pourrait être assurée, par exemple, par la Présidence de la République ou la Primature serait chargée de: (i) la définition des politiques, (ii) de l'organisation de la formation en collaboration étroite avec la DGMP, (iii) du maintien du système d'information et communication en collaboration étroite avec la DGMP, (iv) de la modernisation du système informatisé de gestion des marchés		X X X	X X

Annexe 2 Cadre de Mesure de la Performance des Finances Publiques (PEFA)

Indicateurs	Notes	Explications
<p>PI-1</p> <p>Dépenses effectives totales par rapport au budget approuvé initialement</p>	D	<p>Il importe de faire remarquer qu'en 2003, il n'y a pas eu de budget à cause de la situation politique du pays. Les deux années à prendre en compte sont les années 2004 et 2005.</p> <p>En 2004 et en 2005 les lois de finances ont été votées par le Parlement avec des déficits qui ont été couverts par les financements extérieurs. Dans l'UEMOA, la loi de finances doit être votée en équilibre. Les aides budgétaires, les dons et les prêts n'ayant pas été entièrement débloqués par les partenaires au développement, ces budgets ont été exécutés à moins de 50 % des prévisions initiales.</p>
<p>PI-2</p> <p>Composition des dépenses effectives totales par rapport au budget initial approuvé</p>	D	<p>Le budget est présenté par ministère ou institution. Au cours de l'année, les dotations budgétaires changent régulièrement dans la mesure où il n'existe aucune contrainte en matière d'exécution du budget. L'exécution du budget sectoriel en dépassement est érigée en principe. Le contrôle a priori est inefficace et inopérant dans la mesure où les autorisations et visas sont aussi donnés pour toute dépense en dépassement ; le Contrôleur financier se chargeant lui-même des virements et des transferts de crédits et ce, en violation de l'orthodoxie financière. Les dépenses exécutées en dépassement ne sont jamais régularisées, selon les cas, soit par un arrêté du Ministre, soit par une loi de finances rectificative. Cette pratique fait ressortir que le budget sectoriel est généralement exécuté en dépassement de l'autorisation parlementaire, même si globalement, les dépenses totales exécutées sont inférieures aux prévisions initiales.</p>
<p>PI-3</p> <p>Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé</p>	C	<p>Le taux de réalisation des recettes propres est de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 99,6 % en 2004 - 59,2 % en 2005 <p>Il importe de préciser que la crise politique de 2005 a eu un impact négatif sur l'activité économique en général et par voie de conséquence sur les recettes fiscales de la période.</p>

Indicateurs	Notes	Explications
<p>PI-4</p> <p>Stock des arriérés et suivi des arriérés de paiements</p>	D	<p>La situation du stock des arriérés n'est pas fiable. Le stock paraît important dans la mesure où pendant des années, l'Etat n'as pas été en mesure d'honorer ses engagements non seulement vis-à-vis des fonctionnaires mais également des opérateurs économiques. L'accumulation s'est poursuivie au cours des années 2004 et 2005. Au total, il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices. Un audit des arriérés s'impose.</p>
<p>PI-5</p> <p>Classification du budget</p>	C	<p>Le budget est décrit par nature, par service, par fonction et par programme. Il importe de préciser que la nomenclature actuelle est désuète et date de 1986. Son actualisation est nécessaire en vue de la conformer au cadre harmonisé de l'UEMOA</p>
<p>PI-6</p> <p>Couverture des données d'information incluses dans les documents du budget</p>	C	<p>La documentation budgétaire annuelle contient des informations sur l'exécution du budget de l'exercice précédent, le budget en cours. Elle ne contient pas assez d'informations sur les hypothèses macro-économiques, le stock de la dette,</p>
<p>PI-7</p> <p>Importance des opérations non comptabilisées de l'administration centrale</p>	C	<p>Certaines recettes difficiles à évaluer sont directement encaissées par les ministères qui ont des activités génératrices de recettes. Une bonne partie des dons échappe à la connaissance du ministère chargé des finances. Les dépenses exécutées dans le domaine des emprunts échappent partiellement au ministère des finances. En l'absence de toute donnée statistique, il est difficile d'en déterminer le pourcentage. L'état actuel des finances publiques en Guinée-Bissau, permet de dire, d'une part qu'il n'existe pas de rapport d'exécution du Budget et d'autre part, le rapport de présentation de la loi de finances de l'année ne comporte pas assez d'indications sur les opérations financées grâce aux emprunts.</p>

Indicateurs	Notes	Explications
<p>PI-9</p> <p>Surveillance du risque budgétaire global lié aux autres entités du secteur</p>	D	La situation budgétaire des administrations nationales ne fait l'objet d'aucun suivi annuel
<p>PI-10</p> <p>Accès du public aux principales informations budgétaires</p>	D	<p>Le Ministère des Finances et le Ministère de l'Economie ne diffusent pas systématiquement les documents budgétaires niveau des autres ministères.</p> <p>Il n'existe pas de politique de communication auprès des citoyens des documents budgétaires.</p>
<p>PI-11</p> <p>Caractère ordonné du processus d'établissement du budget et participation au processus</p>	C+	<p>Un calendrier budgétaire annuel clairement défini existe. Il a été mis en œuvre effectivement dans le cadre de la préparation du budget 2006. Mais il faut le reconnaître, la préparation du budget dans le respect d'un calendrier n'est pas encore rentrée dans la pratique ni du gouvernement ni des fonctionnaires qui interviennent dans la préparation de la loi de finances. Les services centraux des ministères sont impliqués par le ministère des finances mais tous les DAF des ministères dépensiers ou des institutions ne jouent pas encore leur rôle important dans le processus de préparation du budget. Au début des travaux budgétaires, le ministre des finances adresse une lettre circulaire précise et détaillée à tous les membres du gouvernement et aux responsables des institutions. La plupart du temps, le calendrier budgétaire n'est pas respecté. Le budget est souvent approuvé par le Parlement dans les deux mois qui ont suivi le début de l'exercice budgétaire.</p>

Indicateurs	Notes	Explications
<p>PI-12</p> <p>La planification budgétaire, la politique des dépenses publiques et la budgétisation s'inscrivent-elles dans une perspective pluriannuelle ?</p>	D+	<p>Il n'existe pas encore de prévision globale pluriannuelle. La Guinée-Bissau a un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DENARP) qui n'est pas exploité lors de la préparation du budget. Il en est de même du Plan d'Action du Gouvernement qui est très rarement consulté par les fonctionnaires chargés de la préparation du budget. Le caractère pluriannuel du budget ne pourra être envisagé que dans le cadre du budget programme. Certains ministères ont des documents de stratégie sectorielle qui ne sont souvent pas mises en œuvre. De nombreuses décisions d'investissement ont peu de liens avec les stratégies sectorielles</p>
<p>PI-13</p> <p>Transparence des obligations et des dettes des contribuables</p>	C	<p>Les textes de loi et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts sont exhaustifs et clairs, mais l'équité du système est discutable du fait des pouvoirs discrétionnaires substantiels accordés à certaines entités de l'administration. L'accès des contribuables aux textes de lois et aux directives relatives aux procédures est limité. Il existe un mécanisme de recours des contribuables prévoyant des procédures judiciaires.</p>
<p>PI-14</p> <p>Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt</p>	D+	<p>Les contribuables sont immatriculés dans des systèmes de base de données pour des impôts individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont peu solides, mais renforcés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels. Les pénalités pour les cas de contravention existent de manière générale, mais méritent des modifications substantielles quant à leur structure et leurs niveaux d'administration. Les vérifications fiscales et les enquêtes sur les fraudes sont effectuées de manière peu systématique. D'une manière générale ; la réforme du système fiscal dans son ensemble s'impose.</p>
<p>PI-15</p> <p>Efficacité du recouvrement des échéances fiscales</p>	B	<p>Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 75 - 90 % ; Les recettes recouvrées sont reversées dans le compte du Trésor ouvert à la BCEAO au moins toutes les semaines. Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les trimestres.</p>

Indicateurs	Notes	Explications
<p>PI-16</p> <p>Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</p>	D	<p>Des prévisions de flux de Trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont actualisées que lors des mission du FMI. Il importe de noter que ce plan n'est pas suivi, par contre, un comité technique et comité de trésorerie se réunissent deux fois par semaine pour programmer les dépenses à payer par le Trésor, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds. Les ministères dépensiers ne sont informés qu'après la programmation du Comité de Trésorerie. Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents et non effectués en toute transparence.</p>
<p>PI-17</p>	D+	<p>Les fichiers sur la dette sont incomplets et peu fiables dans une large mesure La majeure partie des encaissements est calculée et consolidée au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures. Les prêts contractés par l'administration centrale le sont sur décision du Ministre des Finances, mais avec dans la plupart des cas, l'aval de la BCEAO. Les montants des stocks et des flux de la dette ne sont pas retracés dans les balances du Trésor. De même, le Trésor ne produit pas de rapport de remboursements de la dette.</p>
<p>PI-18</p> <p>Efficacité des contrôles des états de paie</p>	D	<p>Les salaires sont payés sur la base des fichiers du service de la solde et par émission de chèque par le Trésor au profit des DAF. Ce sont les DAF qui assurent les paiements des salaires et ensuite transmettent les états de paiement au Budget et au Trésor. L'absence de fichiers de personnel fiables et le manque de rapprochement nuisent considérablement à l'intégrité des états de paie. L'Etat nominatif n'est pas systématiquement mis à jour. Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu fiables et favorisent des erreurs et même des manipulations frauduleuses</p>
<p>PI-19</p> <p>Concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles pour les passations de marchés</p>	C	<p>Une réforme des marchés publics est intervenue en 2002. Cette réforme a permis de réhabiliter la Direction des Marchés Publics en vue d'assurer davantage de transparence dans le processus de passation et d'exécution des marchés publics. Le processus amorcé doit se poursuivre par le vote d'une loi portant Code des Marchés Publics. Il faudra aussi mettre en place un organe de régulation des marchés publics. La réforme entreprise ne porte pas encore tous les fruits attendus. La Direction des Marchés Publics, malgré son effectif, confectionne des dossiers et lance des appels d'offre. C'est un début qui mérite d'être encouragé. L'inefficacité des différents types de contrôles a un impact négatif sur le processus en cours. C'est pourquoi il faudrait aller vite pour garantir la transparence et la bonne gestion dans l'exécution des marchés publics</p>
<p>PI-20</p> <p>Efficacité des contrôles internes applicables aux dépenses non salariales</p>	D	<p>Les contrôles effectués par le Contrôleur Financier ne sont pas fiables. En effet, le Contrôleur Financier ne refuse pas son visa pour des dossiers présentant certaines irrégularités : absence ou insuffisance de crédit, absence d'enregistrement comptable des engagements, mauvaise imputation etc. Le contrôle du Comptable Public est inefficace dans la mesure où celui-ci admet en paiement tous les titres comportant les irrégularités susmentionnées. Par ailleurs, le recours abusif aux procédures d'urgence ne permet pas d'exercer un contrôle interne efficace.</p>

Indicateurs	Notes	Explications
<p>PI-21</p> <p>Efficacité du système de vérification interne</p>	D	<p>L'Inspection Générale des Finances est encore au stade de restructuration. Malgré les efforts qui sont faits par les inspecteurs ils n'arrivent pas à respecter leur programme de travail. Ils n'exécutent que les contrôles demandés par le Ministre des finances. Les points faibles de l'inspection générale des finances résident en ce qu'ils ne disposent pas d'assez de liberté pour effectuer leur travail. Les points de blocage sont souvent constitués par les ministres de tutelle qui peuvent à tout moment s'opposer aux vérifications de l'inspecteur des finances. L'effectif actuel et le niveau de formation et d'expériences professionnelles ne permettent pas à cette structure d'être opérationnelle. Les rapports déposés par l'IGF aboutissent rarement à des sanctions lorsque des fautes professionnelles sont constatées. Les recommandations sont généralement ignorées ; ce qui rend inefficace les vérifications internes.</p>
<p>PI-22</p> <p>Régularité des opérations de rapprochement des comptes et respect des délais impartis pour les effectuer</p>	D	<p>Les rapprochements entre la comptabilité générale de l'Etat et les relevés bancaires ne se font pas. S'agissant des comptes de consignation, le contenu de leur solde n'est presque jamais vérifié par le Trésor Public</p>
<p>PI-23</p> <p>Existence de données d'information sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires (notamment écoles et centres de santé)</p>	D	<p>Il n'existe au niveau central aucun système de collecte et traitement des données d'informations sur les ressources reçues (en espèces et en nature) par les unités de prestation de services. Dans la plupart des structures le système comptable est peu fiable et ne peut servir valablement de référence à l'Administration centrale dans le cadre de la rédaction d'un rapport d'exécution.</p>

Indicateurs	Notes	Explications
<p>PI-24</p> <p>Qualité des rapports sur l'exécution du budget fourni en cours d'année</p>	D	<p>La comparaison des données de l'exécution avec celles du budget voté est peu fiable pour toutes les principales rubriques administratives. Cette situation est due à l'absence d'un mécanisme de suivi permanent de l'exécution du budget.</p> <p>La Direction Générale du Budget et les autres structures chargées de l'exécution du budget ne présentent jamais de rapport périodique.</p>
<p>PI-25</p> <p>Qualité des états financiers annuels et respect des délais prévus</p>	D	<p>Les comptes de l'Etat ne sont jamais formellement arrêtés pour être présentés au Tribunal des Comptes dans les délais requis. Il n'existe donc pas de compte de gestion en Guinée-Bissau. Il en est de même en ce qui concerne le compte administratif qui accompagne le compte de gestion et qui devrait être élaboré par la Direction Générale du Budget. La date limite de dépôt des comptes de gestion au Tribunal des Comptes est fixée au 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution. Cette situation ne permet pas au tribunal d'exercer son contrôle sur l'exécution du budget, de donner quitus au Receveur Général des Finances et permettre par voie de conséquence au Ministère des Finances de présenter à l'ANP la loi de règlement.</p>
<p>PI-26</p> <p>Portée, nature et suivi de la vérification externe</p>	C	<p>Le contrôle externe des finances publiques est exercé par le Tribunal des Comptes, organe en principe indépendant. Son rôle premier est de juger les comptes des comptables publics. Elle donne son visa pour le recrutement des fonctionnaires. Ce contrôle a priori relève en principe de la compétence du Ministre chargé de la fonction publique (administrativement) et du Ministre chargé des finances (financièrement). Enfin, il n'existe pas de coopération entre le Tribunal des Comptes et la Commission Spéciale pour les affaires économiques, financières, commerciales, industrielles et artisanales.</p>
<p>PI-27</p> <p>Examen de la loi de finances annuelle par le corps législatif</p>	D	<p>Les parlementaires n'ont pas le minimum de connaissances techniques requises pour examiner pleinement le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement. L'ANP ne dispose non plus de personnel suffisamment qualifié pour l'aider à bien accomplir sa mission. Il en résulte que l'examen du projet de loi de finances par le parlement est extrêmement limité. Dans ces conditions, il est indispensable de plaider pour le respect du délai de dépôt du projet de loi de finances pour permettre aux parlementaires, compte tenu de leur niveau respectif, de bénéficier de l'appui de techniciens avertis.</p>

Indicateurs	Notes	Explications
PI-28 Examen des rapports d'audit externe par le corps législatif	D	Au stade actuel, les rapports d'audits externes ne sont pas transmis à l'ANP. Malgré les bonnes relations qui existent entre le tribunal des Comptes et l'ANP, il n'est pas certain que les rapports d'audits transmis à l'ANP seraient judicieusement exploités
D-1 Prévisibilité du soutien budgétaire direct	D	Pendant ces deux dernières années, la Guinée-Bissau a bénéficié d'un programme post-conflit qui lui a permis de bénéficier d'importantes ressources de la communauté internationale pour financer son budget. Dans la plupart des cas, le retard constaté dans le décaissement se justifie par le fait que les autorités bissau-guinéennes ont mis du temps pour la production des pièces justificatives ou pour remplir les conditionnalités de décaissement.
D2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports concernant cette aide	C	Au moins 50 % des bailleurs de fonds fournissent des données prévisionnelles de décaissement complètes d'aide projet pour l'année budgétaire à venir de l'administration publique, au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice. Les prévisions s'articulent autour de la classification du bailleur de fonds et ne sont pas conformes à la classification budgétaire de l'administration centrale. Les bailleurs de fonds fournissent les rapports trimestriels dans les deux mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués
D-3 Proportion de l'aide ⁹ gérée sur la base des procédures nationales		

⁹ Données non disponibles (% des fonds versées à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérées selon les procédures nationales)