



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

GUINEE

Introduction du budget programme, reporting financier, et gestion des risques budgétaires

SEPTEMBRE 2025

Préparé par

Onintsoa Raoilisoa, Bady Ebe, Clemens Mungenast, David Kamano, Pierre Roumegas

Département des Finances Publiques

Le présent document rassemble des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités de la République de Guinée (ci-après le « bénéficiaire des activités de développement des capacités ») en réponse à leur demande d'assistance technique. À moins que le bénéficiaire des activités de développement des capacités ne s'y oppose expressément, ce document (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI à l'administrateur du FMI pour la République de Guinée, à d'autres administrateurs du FMI et à des membres de leurs équipes, ainsi qu'à d'autres organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale, à d'autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, et [le cas échéant] à des membres du comité d'orientation de l'AFRITAC de l'Ouest (voir [les directives opérationnelles des services du FMI sur la diffusion des informations relatives aux activités de développement des capacités](#)). La publication du présent rapport ou sa communication (intégralement ou en partie) à des parties extérieures au FMI autres que des organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités, les services de la Banque mondiale, d'autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime et [le cas échéant] des membres du comité d'orientation de l'AFRITAC de l'Ouest requiert le consentement explicite du bénéficiaire des activités de développement des capacités et du département des finances publiques du FMI.

Cette assistance technique (AT) a été fournie avec le soutien financier de l'Union Européenne.



Table des matières

Abréviations.....	5
Préface.....	7
Résumé exécutif.....	8
Principales recommandations.....	10
I. Budget programme.....	11
A. Situation actuelle de la réforme du budget programme.....	11
B. Prérequis et réformes accompagnant la mise en œuvre du budget programme.....	14
C. Une stratégie d'introduction du BP qui réunit l'ambition et le réalisme.....	20
D. Recommandations.....	21
II. Reporting financier.....	23
A. Reporting budgétaire et comptable.....	23
B. Gestion et apurement des arriérés.....	26
C. Qualité des comptes publics, contrôle interne, et supervision des comptes de correspondants.....	29
D. Recommandations.....	32
III. Gestion des risques budgétaires.....	34
A. Déclaration sur les risques budgétaires.....	34
B. Risques budgétaires liés aux Partenariats Publics Privés.....	35
C. Risques budgétaires liés aux organismes publics.....	36
D. Recommandations.....	39
B. Gestion et apurement des arrières.....	22
C. Qualité des comptes publics, contrôle interne, et supervision des comptes de correspondants.....	25
D. Recommandations.....	28
III. Analyse et gestion des risques budgétaires.....	30
A. Gestion des risques budgétaires liés aux établissements et entreprises publiques.....	30
B. Gestion des risques budgétaires liés aux PPP.....	31
C. Déclaration des risques budgétaires.....	32
D. Recommandations.....	34
Encadrés	
Encadré 1. Appui dans le cadre du projet de UNICEF/GENESIS.....	9
Encadré 2. Structure de présentation du CDMT ministériel.....	10
Encadré 3. Le passage au BP au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire.....	13
Encadré 4. Intégration d'une approche macrobudgétaire dans la préparation du budget et des programmes pluriannuels.....	16
Encadré 5. Organisation d'une DGB stratégique.....	18
Encadré 6. Situation des instances d'arrières de l'exercice 2024 au 29 mai 2025.....	26

Encadré 7. Emprunts rétrocédés aux sociétés publiques (SP) et risques budgétaires.....	34
---	-----------

Graphiques

Graphique 1. Sous (-) / sur (+) exécution des recettes et des dépenses 2021, 2022, 2023 et 2024.....	14
Graphique 2. Sous (-) / Sur (+) exécution des dépenses des ministères et institutions en 2023.....	14
Graphique 3. Budgétisation LFI versus exécution 2023, natures de dépenses.....	14
Graphique 4. Exécution dans le secteur social (LFI 2021=100).....	14

Annexes

Annexe 1: Termes de Reference du Conseiller Resident.....	35
Annexe 2: Programme de Travail Annuel de l'Assistance Technique (2025 – 2027).....	40

Abréviations

ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
ADT	Agence Régionale des Dépôts du Trésor
AE/CP	Autorisation d'Engagement / Crédit de Paiement
AFW	AFRITAC de l'Ouest
ANA	Agence de la Navigation Aérienne
BCRG	Banque Centrale de la République de Guinée
BP	Budget Programme
BSG	Budgétisation sensible au genre
BSC	Budgétisation sensible au climat
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CdC	Cour des comptes
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CLR	Comité Loi de règlement
CNT	Conseil National de la Transition
CODI	Comité d'apurement de la dette intérieure
CPB	Comité de Politique Budgétaire
CR	Conseiller Résident
CSFP	Comité des statistiques de finances publiques
DGIP	Direction générale des Investissements Publics
DGPEIP	Direction générale du Patrimoine de l'Etat et des Investissements Privés
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DNDAPD	Direction nationale de la Dette et de l'Aide Publique au Développement
DNSI	Direction Nationale du Système d'Information
DPBP	Document de Programmation Budgétaire Pluriannuelle
DRB	Déclaration sur les Risques Budgétaires
EDG	Électricité de Guinée
LF	Loi de finances
LORF	Loi Organique relative aux lois de finance
LR	Loi de règlement
MAGEL	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MB	Ministère du Budget
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEPUA	Ministère de l'Enseignement Pré-Universitaire et de l'Alphabétisation
METFPE	Ministère de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle, et de l'Emploi
MPCI	Ministère du Plan et de la Coopération Internationale
MPFEPV	Ministère de la Promotion féminine, de l'Enfance et des Personnes Vulnérables
MSHP	Ministère de la Sante et de l'Hygiène Publique
PAGEF	Projet d'appui à la gouvernance économique et financière en Guinée
PFRAM	Public Financial Risk Assessment Model

PIP	Programme d'Investissement Public
PLEB	Plateforme d'élaboration du Budget de l'État
PPP	Partenariat Public Privé
PRI	Programme de Référence Intérimaire
SCIE	Système Comptable Intégré de l'État
SEG	Société des Eaux de Guinée
SNG	Société Navale de Guinée
SOGEAC	Société de Gestion et d'Exploitation de l'Aéroport de Conakry
SOGUIPAMI	Société Guinéenne du Patrimoine Minier
SP	Société Publique
SYSOP	Système de Suivi des Organismes Publics
TBD	Tableau de Bord des finances publiques
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
U-PPP	Unité de Coordination des Partenariats Public-Privés

Préface

Dans le cadre du lancement du projet « budget programme et gestion des risques budgétaires – Guinée » financé par l'Union Européenne (UE), et en réponse à la demande d'assistance technique (AT) de Monsieur Mourana Soumah, ministre de l'Économie et des Finances, et de Monsieur Facinet Sylla, Ministre du budget, une mission conjointe du Département des finances publiques (FAD) et d'AFRITAC de l'Ouest (AFW) du FMI a séjourné à Conakry du 2 au 10 juin 2025. Cette mission, conduite par Mme Onintsoa Raoilisoa (Conseillère en Assistance Technique, FAD), comprenait M. Bady Ebé (Conseiller en gestion macroéconomique et budgétaire, AFW), M. Clemens Mungenast, M. David Daouda Kamano, et M. Pierre Roumegas (tous Experts FAD).

Cette mission avait pour objectifs : (i) d'évaluer les développements récents et les principales problématiques dans les domaines de la budgétisation par programme, de la gestion des risques budgétaires, et du reporting financier ; (ii) de présenter le nouveau Conseiller Résident (CR) aux autorités ; et (iii) de valider avec les hauts responsables du MEF et du MB les termes de référence (TdR) du CR, ainsi que le calendrier et programme d'activités annuel dans le cadre du projet.

Au début de son séjour, la mission a été reçue par M. Mourana Soumah, ministre de l'Économie et des Finances, ainsi que M. Facinet Sylla, ministre du Budget, pour présenter les objectifs de la mission et le nouveau CR. Elle a également tenu une réunion de travail avec les représentants de la Délégation de l'UE à Conakry.

La mission a également tenu des séances de travail approfondi avec les principaux responsables au niveau du MEF, du MB, et du Ministère du plan et de la coopération internationale (MPCI). Elle a aussi eu des discussions avec les représentants des ministères sectoriels pilotes pour le budget programme,¹ les représentants de l'UNICEF, de l'agence française de développement (AFD), et d'Expertise France qui fournissent également des appuis dans le domaine de la gestion des finances publiques et de la budgétisation par programme.

À la fin de son séjour, la mission a présenté le résumé de ses constats et recommandations auprès des autorités et des partenaires techniques et financiers.

La mission remercie les autorités guinéennes pour leur accueil et l'appui logistique mis à sa disposition pour le bon déroulement de ses travaux. Elle remercie également M. Neree Noumon, Représentant résident du FMI en Guinée et ses collaborateurs, pour leur soutien logistique.

¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAGEL), Ministère de l'Enseignement Pre Universitaire et de l'Alphabétisation (MEPUA), Ministère de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle, et de l'Emploi (METFPE), Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique (MSHP), Ministère de la Promotion féminine, de l'Enfance et des Personnes Vulnérables (MPFEPV).

Résumé exécutif

Le projet d'assistance technique (AT) « budget programme et gestion des risques budgétaires » destiné au Ministère du budget (MB) et au Ministère de l'économie et des finances (MEF) de la Guinée est lancé pour une durée de deux ans (juillet 2025 – juillet 2027²). Financé par l'Union européenne (UE), ce projet est mis en œuvre par le Département des finances publiques (FAD) du Fonds monétaire international (FMI) pour appuyer les réformes de la gestion des finances publiques en Guinée. Sur la base des résultats des projets antérieurs et de l'analyse des défis persistants, il s'aligne étroitement sur les priorités de réforme du gouvernement guinéen. Le projet se concentrera sur le renforcement des pratiques dans trois principaux domaines : (i) la mise en œuvre progressive de la budgétisation par programme et la poursuite du déploiement de la budgétisation sensible au genre et au climat, (ii) le renforcement du reporting financier, et (iii) la gestion active des risques budgétaires.

Le gouvernement affiche une volonté politique affirmée de transition vers la budgétisation par programme, conformément à la Loi organique relative aux lois de finances (LORF) de 2012. Cette dynamique traduit l'engagement de l'État à promouvoir une gestion publique axée sur les résultats, fondée sur la transparence, la redevabilité et l'efficacité, en cohérence avec les priorités nationales de développement dans le cadre du Programme SIMANDOU 2040.³ À cet effet, les autorités ont récemment pris des mesures, notamment la finalisation d'un projet de décret fixant le cadre institutionnel de la mise en œuvre du budget programme (BP), ainsi que la mise en œuvre de la Plateforme d'Élaboration du Budget (PLEB). Les outils, tels que le Document de Programmation Budgétaire Pluriannuelle (DPBP) et les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sont élaborés depuis plusieurs années. Avec l'appui des partenaires techniques et financiers, des ateliers de renforcement de capacités ont été réalisés afin de garantir une appropriation effective de la réforme par divers départements ministériels, en plus du programme de formation déployé par le MB.

Toutefois, l'efficacité de la mise en place d'un BP dépend de plusieurs conditions préalables essentielles. Tout d'abord, les principes fondamentaux de la gestion budgétaire et comptable doivent être solidement ancrés, en mettant l'accent sur la discipline et la crédibilité budgétaires, la transparence, la prévisibilité et le contrôle de l'exécution budgétaire. De plus, un cadre juridique et institutionnel clair est crucial pour définir les rôles et responsabilités des acteurs impliqués (coordonnateur / responsable de programme, gestionnaire d'activités). Il est également essentiel de structurer les programmes de manière cohérente avec les stratégies sectorielles, avec des objectifs précis, des indicateurs de performance pertinents et des résultats mesurables. Enfin, l'établissement de systèmes d'informations financières fiables et intégrés est nécessaire pour assurer une gestion efficace, transparente et orientée vers les résultats.

² La période de mise en œuvre du contrat en vigueur va de novembre 2024 jusqu'à décembre 2026. Un avenant « no-cost extension » doit être préparé pour refléter la durée réelle du projet

³ Le Programme Simandou 2040 est une initiative de transformation économique de la Guinée, fondée sur l'exploitation durable du gisement de fer de Simandou (projet SIMANDOU) — l'un des plus grands gisements de minerai de fer au monde. Il s'articule autour de cinq axes stratégiques : le développement de l'agriculture, le renforcement du capital humain, la modernisation des infrastructures, la dynamisation des finances, et l'amélioration de la santé. Ce programme vise à bâtir une économie diversifiée, inclusive et résiliente, tout en assurant une gouvernance responsable.

La transition vers le BP exige également une reddition de comptes rigoureuse et une transparence accrue à tous les niveaux de la gestion publique. Pour y parvenir, une coordination efficace entre les différentes structures et comités existants est indispensable. Cette démarche est fondamentale pour renforcer la crédibilité des informations budgétaires, comptables et financières et améliorer la prise de décision en matière de finances publiques. Afin de garantir la cohérence et la traçabilité des données financières des rapports d'exécution budgétaire et des Projets de Loi de Règlement (PLR), une articulation claire entre la balance fiabilisée, le Tableau de Bord (TDB) et le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) est essentielle.

Afin de renforcer la crédibilité du BP, il est aussi essentiel de procéder à une évaluation rigoureuse des risques budgétaires, en vue d'anticiper les aléas susceptibles d'affecter l'exécution budgétaire et ainsi renforcer la crédibilité du budget auprès des parties prenantes. Les risques liés aux PPP et les établissements et sociétés publics nécessitent une attention particulière, dans le contexte de mise en œuvre du programme SIMANDOU 2040.

Cet aide-mémoire effectue un diagnostic approfondi structuré autour des trois grands axes du projet d'AT. Pour chacun de ces axes, le rapport dresse un état des lieux de la situation actuelle, effectue une analyse détaillée des points saillants nécessitant l'attention des autorités, et propose des recommandations assorties d'actions détaillées pour leur mise en œuvre. S'agissant de la réforme sur le BP, le rapport effectue une analyse des conditions préalables à remplir et propose un projet de stratégie globale pour une mise en œuvre progressive et réussie du BP. Cette approche permet de finaliser les termes de références du Conseiller Résident (Annexe 1) et d'informer le plan de travail pluriannuel du projet d'AT (Annexe 2), renseignant les activités qui peuvent être réalisées sur un horizon temporel de deux ans. Les recommandations plus spécifiques par axes sont détaillées dans le tableau des principales recommandations.

.

Principales recommandations

Axes / Recommandations		Structures responsables	Calendrier
1. Budget programme			
1.1	Renforcer la budgétisation annuelle et pluriannuelle et l'exécution du budget annuel	MB (DGB), MEF (DGIP, DGTCP), Comité de cadrage, CSFP	2025-2027
1.2.	Renforcer la transparence du BP en sensibilisant les parlementaires lors de la présentation du PLF et en enrichissant la documentation budgétaire	MB (DGB), CNBP, Ministères pilotes	2025-2027
1.3.	Elaborer la cartographie du budget programme, les outils, ainsi qu'un calendrier budgétaire qui intègre le BP	MB (DGB), CNBP	2025-2027
1.4.	Accompagner l'exécution du BP et préparer son intégration dans le SI	MB (DGB, DNSI), CNBP	2025-2027
1.5	Mettre en œuvre progressivement la BSG et la BSC	MB (DGB), MPFEPV, Ministères pilotes	2025-2027
2. Reporting financier et qualité comptable			
2.1.	Améliorer la production des rapports d'exécution budgétaire infra-annuels, dans les délais prescrits par la réglementation	MB (DGB, DNSI); MEF (DNCF, DGTCP); CLR	2025-2027
2.2.	Fiabiliser la production des projets de lois de règlement		2025-2027
2.3.	Structurer de manière coordonnée le recensement, le suivi et l'apurement des arriérés, afin d'en renforcer la transparence, la soutenabilité et la prévisibilité budgétaire	MB (DGB, DNSI) ; MEF (DGTCP, DND-APD) ; CODI ; CSFP	2025-2027
2.4.	Améliorer la fiabilité des comptes de l'État en réactivant le contrôle qualité des balances, en structurant le suivi des correspondants et en consolidant l'usage du SCIE	MEF (DGTCP ACCT, ADT); BCRG	2025-2027
3. Gestion des risques budgétaires			
3.1.	Mettre en place un cadre formel et structuré pour l'identification, l'analyse et la gestion des risques budgétaires, appuyé par une équipe dédiée à la DGB et des processus coordonnés entre administrations	MB(DGB) MEF (UPPP, DGPEIP, DGIP)	2025-2027
3.2.	Renforcer les analyses et la gestion des risques budgétaires liés aux PPP par une meilleure connaissance, analyse et coordination institutionnelle	MB(DGB) MEF (UPPP, DGPEIP, DGIP)	2025-2027
3.3	Institutionnaliser et renforcer durablement la gestion des risques budgétaires liés aux établissements et sociétés publics	MB(DGB) MEF (UPPP, DGPEIP, DGIP, DND-APD)	2025-2027

I. Budget programme

A. Situation actuelle de la réforme du budget programme

1. La volonté des autorités d'assurer la transition vers le BP⁴ s'est récemment traduite par la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes :

- Une note conceptuelle sur l'élaboration du BP a été prise par le MB en juillet 2023 soulignant notamment la nécessité pour les ministères sectoriels de mettre en place un Comité sectoriel du BP ;
- La finalisation du projet de décret portant mise en place du Comité national du BP (CNBP) pour assurer le pilotage de la réforme. Le projet, soumis à la mission, a fait l'objet de revue et de propositions transmises aux Autorités ;
- Un appui de l'UNICEF au MB sur la problématique du BP a été initié en 2022, suivi par un projet d'appui et de renforcement de capacités sur le BP depuis septembre 2024 - initié par le MB - à l'endroit des agents en charge de la fonction financière dans les ministères économiques et financiers ainsi que dans quelques ministères sectoriels pilotes (voir encadré 1) ;
- La conception de la Plateforme d'élaboration du Budget (PLEB) avec un module sur les CDMT ministériels non cadrés et qui reprend une structure programmatique (provisoire) du budget ;
- L'adaptation continue de la Chaîne de dépense qui a permis de capter l'exécution des dépenses déconcentrées à travers la Chaîne d'Exécution du Budget Déconcentré (SONOYAH).

Encadré 1: Appui dans le cadre du projet de UNICEF/GENESIS

L'UNICEF est l'un des principaux partenaires de la Guinée dans le domaine de l'implémentation du budget programme, avec l'intervention du cabinet GENESIS. L'UNICEF a un objectif de coordination et d'harmonisation des interventions en cherchant une coopération avec le FMI qui déroule une approche globale d'appui à l'implantation du BP. Les travaux de l'UNICEF ont d'ores et déjà permis, pour la suite du processus de transition vers le BP, de mettre en évidence la forte volatilité des allocations budgétaires ainsi que le faible taux d'exécution des budgets des ministères sous revue. Également des faiblesses institutionnelles portant sur la planification, la passation des marchés et la gestion financières ont été identifiées ainsi que certaines limites structurelles portant notamment sur les difficultés à arrimer le budget annuel des ministères dans un cadre pluriannuel.

a) Principales réalisations :

- Réalisation d'une mission de démarrage et production d'un rapport de démarrage ;
- Conduite d'un état des lieux / diagnostic de la transition vers le budget programme ;
- Appui à la rédaction d'un décret sur la gouvernance du processus du budget programme ;
- Conception de notes d'évaluation du système de GFP pour 3 ministères ;
- Accompagnement pour l'élaboration des CDMT des 5 ministères pilotes ;
- Conception d'un programme de formation incluant 17 modules, et avec 25 participants ;

⁴ Rapport FMI, « *Evaluation finale du projet en gestion des dépenses publiques ; avec une annexe technique sur la qualité comptable* » (décembre 2022)

b) Perspectives :

- Un appui à la finalisation des CDMT pour les 3 ministères pilotes restant ;
- Une assistance aux Ministères dans la phase pilote (présentielle et à distance) ;
- La conception (optionnelle) d'une note d'analyse budgétaire pour les deux ministères pilotes non couverts.

Sources : Mission sur la base du Rapport de démarrage appui GENESIS, UNICEF

2. Par ailleurs, le processus budgétaire annuel s'est progressivement inscrit depuis 2016 dans une perspective pluriannuelle, même s'il reste perfectible. La procédure de cadrage macroéconomique et de cadrage macro budgétaire a été revisitée en 2022 et mise en adéquation avec les principales étapes de l'élaboration de la loi de finances initiale. La mise en perspective pluriannuelle du budget annuel se matérialise par la préparation du DPBP⁵ permettant, depuis 2020, l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire (DOB). Également, l'ensemble des ministères sectoriels élaborent désormais un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

3. Les premières activités sur le BP se sont faites à travers du processus d'élaboration des CDMT ministériels non cadrés des deux années passées. Le CDMT ministériel est un instrument de programmation pluriannuelle qui sur la base du budget de moyen alloué au département ministériel, assure la répartition des dépenses en les rattachant à des programmes assortis d'objectifs mesurés par des indicateurs définis (pour sa structure, voir l'encadré 2). Cette approche CDMT a progressivement été généralisée pour couvrir l'ensemble des ministères sectoriels aujourd'hui. La cartographie des programmes ministériels figurant dans le CDMT est conçue selon les dispositions d'un guide méthodologique élaboré par la DGB selon une approche participative associant les responsables des BSD et DAF de certains départements ministériels. Son utilisation par les acteurs permet de garantir l'harmonisation du processus et également de faciliter l'alignement entre la planification et la budgétisation ministérielle, gage d'une meilleure articulation entre les stratégies, politiques ministérielles et le budget. Pour le PLF 2026, il est prévu, pour la première fois, que les CDMT budgétisés selon une approche de besoins soient cadrés par les allocations ministérielles fixées dans le CDMT global.

⁵ Qui comprend le CBMT ; le CDMT global avec ses allocations par ministère et institution n'est pas publié.

Encadré 2: La structure de présentation du CDMT ministériel

INTRODUCTION

POLITIQUE DU MINISTERE

1.1 *Présentation des missions et politiques publiques du ministère*

1.2 *Bilan et orientations stratégiques*

PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DEPENSES

2.1 *Caractéristiques générales du CDMT et règles observées dans son élaboration*

2.2 *Financement Global du Ministère*

2.3 *Financement des programmes par nature de dépenses*

2.4 *Synthèse des coûts globaux des programmes*

PRESENTATION ET BUDGETISATION DES PROGRAMMES

3.1 *Présentation des Programmes*

3.2 *Budgétisation des Programmes*

DISPOSITIF DU SUIVI-EVALUATION

CONCLUSION

Annexes

Source : Manuel d'élaboration du CDMT

4. Le processus d'exécution de la dépense se caractérise par une déconcentration de l'ordonnancement des dépenses déjà effective. Les Ministres sectoriels sont d'ores et déjà ordonnateurs des dépenses de leur budget et engagent, liquident et ordonnancent leurs crédits. Ils sont appuyés en cela par un service d'appui (Chef de la division des affaires financières, Chef comptable matières et matériels et Personne responsable des marchés) composé de cadres relevant de l'autorité des ministres en charge du budget ou des finances.

5. Des faiblesses persistent, notamment en raison d'une sous-exécution significative des dépenses (voir Section B), ainsi que de lacunes dans la procédure budgétaire, le calendrier budgétaire, et les modalités de budgétisation des dépenses d'investissement public :

- Concernant la procédure budgétaire, conformément à l'arrêté de 2018 qui fixe le calendrier budgétaire, des réunions budgétaires spécifiques aux dépenses d'investissement se tiennent encore au MEF, aboutissant à confiner les conférences budgétaires sur les enjeux liés aux dépenses courantes. Cette procédure duale est à proscrire dans le cadre de l'élaboration d'un BP ;
- Au regard du calendrier budgétaire, celui-ci enregistre de manière chronique un retard lié à la production tardive de la lettre de cadrage. Ce retard doit être évité afin de ne pas réduire les délais dédiés aux discussions dans le cadre des conférences budgétaires et des arbitrages budgétaires ;
- En matière de dépenses d'investissement, celles-ci ne sont toujours pas budgétisées en AE et CP. L'article 37 du décret du 13 octobre 2024 sur la Gestion des Investissements Publics (GIP) souligne, comme dans la LORF, la nécessité de procéder à une budgétisation des dépenses d'investissement en AE et CP prescrite dans une gestion en mode programme. Des travaux ont été conduits en 2022 incluant la mise en place du cadre institutionnel de mise en œuvre des AE/CP⁶ et une première ébauche de budgétisation portant sur les projets de 7 ministères. Ces travaux n'ont pas été

6 Arrêté conjoint portant cadre institutionnel de mise en œuvre des AE/CP

poursuivis. À ce stade, une première déclinaison méthodologique pourrait porter sur quelques grands projets structurants avant une généralisation pour le budget de l'Etat.

- La budgétisation sensible au genre (BSG) et au climat (BSC) ont été introduit lors d'une mission FMI en septembre 2023.⁷ Mais les travaux n'ont pas connu tout de suite.

B. Prérequis et réformes accompagnant la mise en œuvre du budget programme

Expérience internationale et sous-régionales

6. La budgétisation et l'exécution du budget en mode programme et la gestion axée sur la performance sont des réformes complexes nécessitant des choix judicieux. Le passage d'un budget traditionnel de moyens à un budget stratégique orienté vers des objectifs est un grand défi. Il s'agit d'une réforme qui s'inscrit dans le temps. Cette réforme entraîne toute une série de changements structurels, de la présentation du budget, de son exécution, de l'organisation du travail dans l'ensemble de l'administration, dans les systèmes informatiques, mais plus fondamentalement comment on approche le budget. Dans presque tous les pays de l'OCDE, mais aussi en Afrique, ces réformes ont été mises en œuvre à très grande échelle au cours des 20 dernières années⁸. Malgré un attrait intuitif, les résultats sont mitigés car souvent, ils ne se matérialisent pas ou bien plus tard que prévus. Ainsi, si les attentes ne sont pas clarifiées dès le départ et bien gérées, des effets de frustration sont inévitables. Dans les pays de l'OCDE les réformes ont pris des formes très diverses et se poursuivent longtemps après leur introduction. Il apparaît notamment que les budgets programmes s'inscrivent dans un cadre plus large de gestion de la performance, qui comprend toute une série d'instruments différents, tels que les revues des dépenses, et les évaluations de projets et de programmes ex ante et ex post⁹.

7. La Guinée a ainsi la possibilité de tirer profit de l'expérience acquise par d'autres pays dans le cadre de leurs réformes. L'Afrique dispose désormais d'une riche expérience en matière de bascule au budget programme (pour l'expérience du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire, voir l'encadré 3.). La leçon la plus importante à tirer des expériences est de résister à la tentation de vouloir faire trop et trop vite. La bonne stratégie de réforme consiste ainsi à adopter une démarche modeste et à intégrer l'itération et l'adaptation continue de la stratégie, et ce, au sein d'une approche graduelle et par phase à la mise en œuvre du BP (Cabri, 2019)¹⁰. Une telle approche est également pertinente en vue des prérequis pour une introduction du BP.

7 FMI, « Guinée, Budgétisation sensible au climat et au genre » (décembre, 2023)

8 La budgétisation axée sur les résultats existe depuis les années 1960, mais elle a été adoptée plus largement par les pays de l'OCDE à partir des années 1990. Depuis les années 2010 on a toutefois constaté une augmentation rapide de son adoption (OCDE, 2019, 'Good practices for performance budgeting').

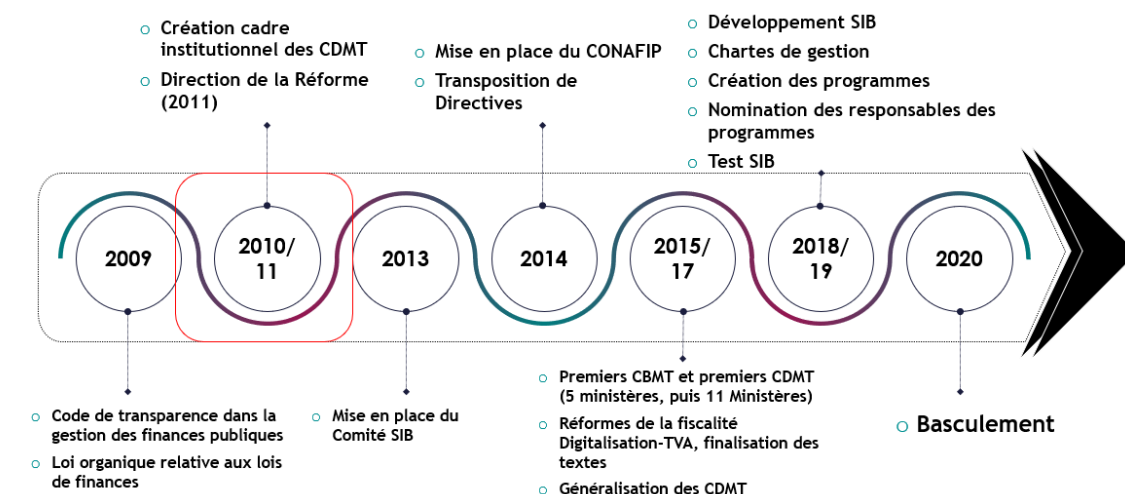
9 OCDE, 2019

10 Cabri (2019) 'Budget programme : le déploiement d'une réforme complexe en Afrique ; Perspective de pays de la région de l'UEMOA et au-delà', Note d'orientation

Encadré 3: Le passage au BP au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire

Le Burkina Faso a basculé au BP en 2017. Le processus d'implémentation était initié par les Directives des finances publiques de l'UEMOA qui ont été adoptées en 2009 et transposé au Burkina en 2016. En 2010 les travaux commençaient. Cependant, le Burkina Faso a pu capitaliser sur des travaux sur le BP initiés dès la fin des années 1990. L'exercice commençait avec un BP en mode présentation et un tableau de passage entre le budget de moyen et le BP avec sept ministères en 2011, 16 en 2012 et tous les ministères à partir de 2013. L'expérimentation continuait avec le travail sur les prérequis comme la crédibilité budgétaire, les politiques sectorielles, et l'adaptation du système d'informations (SI). Les travaux nécessaires sur le SI ou plus précisément les délais dans la prise de décision ont limité la vitesse du basculement qui avait finalement lieu en 2017.

La Côte d'Ivoire, après plusieurs pays de l'UEMOA, a basculé en 2020 dans la mise en œuvre des BP (voir Graphique ci-dessous). Cette étape a été l'aboutissement d'un processus qui a commencé en 2009, avec l'adoption des Directives de l'UEMOA visant à inscrire la gestion budgétaire dans une approche de résultats en remplacement de l'approche de moyens alors en vigueur dans l'Union. Le processus des réformes a été piloté par le Ministère du Budget, à travers une Direction en charge des réformes, et la cohérence d'ensemble des activités de réformes a été assurée grâce à la mise en place d'un comité de réformes des finances publiques, piloté par le cabinet du ministère du Budget et comprenant tous les acteurs nationaux concernés, y compris les corps de contrôles et les institutions de la République.



Source : Mission

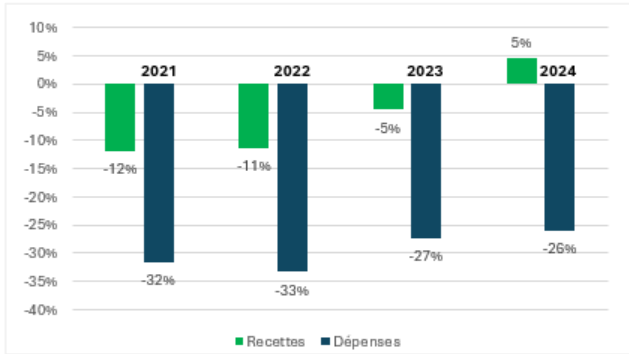
Analyse des prérequis de l'introduction du BP en Guinée

8. Les préconditions pour l'introduction du BP ne sont actuellement pas encore réunies en Guinée. Parmi les conditions préalables dans la littérature sur le BP figurent l'existence d'une gestion macro budgétaire saine, afin que les budgets des ministères sectoriels ne soient pas soumis à une incertitude massive quant aux fonds dont ils disposeront au cours de l'exercice budgétaire, et une capacité à faire respecter l'exécution des budgets comme prévu (FMI, 2009).¹¹ À cela s'ajoute à la fois le respect des règles et procédures budgétaires et la capacité à les appliquer (et à les contrôler) lors de leur exécution, ainsi que de bonnes procédures comptables et d'audit. Sur le plan institutionnel, il faut

¹¹ FMI (2009), 'A Basic Model of Performance-Based Budgeting', Marc Robinson and Duncan Last, FAD.

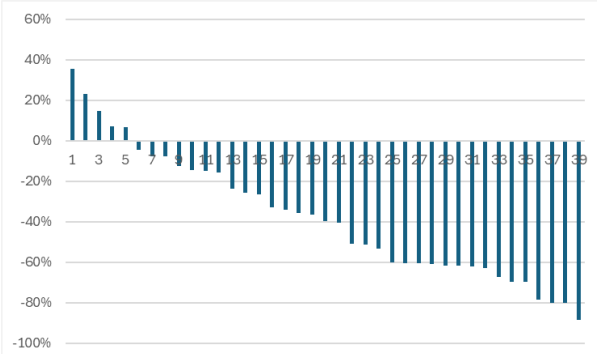
l'existence d'une masse critique d'effectifs suffisants pour répondre aux besoins d'information liés à la budgétisation axée sur les résultats. En Guinée, les conditions préalables présentent des faiblesses importantes en matière d'exécution des dépenses budgétaires annuelles, une gestion macro budgétaire qui a tendance à surévaluer la capacité d'emprunter,¹² un recours excessif aux procédures dérogatoires¹³ et une faiblesse des capacités de gestion budgétaire des ressources humaines, en particulier dans les ministères sectoriels.

Graphique 1: Sous (-) / sur (+) exécution des recettes et des dépenses 2021, 2022, 2023 et 2024



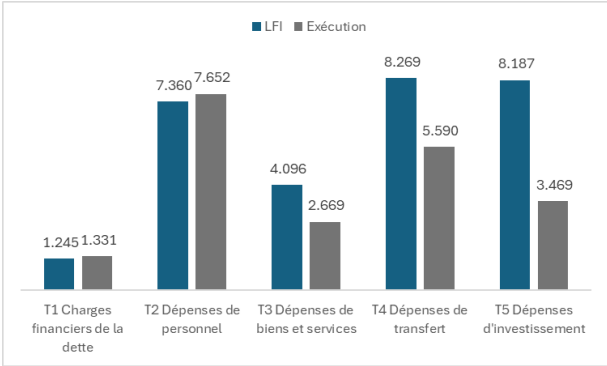
Source : LFI 2021, 2022, 2023, et 2024 ; Projet de LR 2021, 2022 et 2023, Rapport d'exécution IV/2024.

Graphique 2: Sous (-) / Sur (+) exécution des dépenses publiques en 2023 (hors FINEX et BAS)



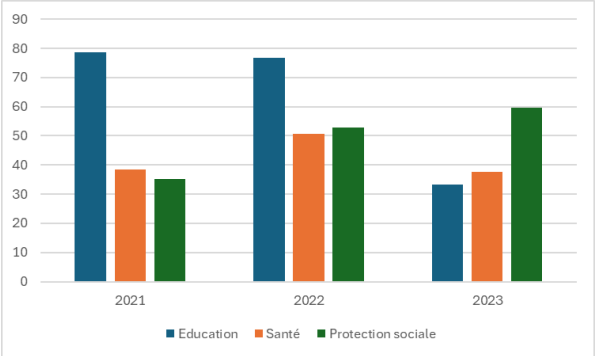
Source : Projet de LR 2023.

Graphique 3 : Budgétisation LFI versus exécution 2023, natures de dépenses (hors FINEX et BAS)



Source : Projet de LR 2023, calculs et mise en forme par la mission.

Graphique 4 : Exécution dans le secteur social (LFI 2021=100)



Source : Mission sur la base de « Analyse des secteurs sociaux sensible aux droits des enfants »,UNICEF, Avril 2025.

12 En 2023, des emprunts d'un montant de FGN 6.200 n'ont pas pu être réalisés par rapport aux prévisions. Le projet de LR 2022 fait état de « difficultés de mobilisation des emprunts tant intérieurs qu'extérieurs au cours de la période sous examen ». La Graphique 1 ci-dessous montre que la sous-exécution des dépenses et nettement plus prononcé pour les dépenses que pour les recettes dont la difficulté de mobiliser les emprunts est une cause majeure.

13 À titre d 'illustration, le tableau A 3 annexé au projet de loi de règlement et de compte rendu budgétaire 2022, en date de septembre 2024, fait état d'un montant total de 239,44 Milliards de GNF non régularisés au titre de la procédure dérogatoire des régies d'avances.

9. La sous-exécution des dépenses du budget tourne autour de 30 pourcents pour les quatre dernières années avec une légère tendance à la baisse (voir Graphique 1). Pour 2023, la sous-exécution est plus prononcée pour les dépenses d'investissements publics sur financement interne (-56,7 pourcents, voir graphique 3), les transferts (-32 pourcents) et les biens et services (-35 pourcents). Les prévisions de recettes étaient nettement plus précises, l'écart entre 2022 et 2024 s'élevait en moyenne à -5,75 pourcents (voir Graphique 1.). Pour cette même année une analyse de l'exécution des 38 ministères et institutions (et les dépenses communes) montre des sous-exécutions importantes (voir Graphiques 2). L'analyse de trois ministères du secteur social met en évidence une fluctuation importante des allocations budgétaires d'une année à l'autre et confirme le constat formulé sur l'exécution de dépense (voir Graphique 4). Outre les problèmes liés à la mise en œuvre des investissements, un facteur essentiel semble toutefois être la surévaluation de la capacité d'emprunter qui relève de la gestion macro budgétaire, dont les conséquences impactent négativement l'exécution budgétaire.

10. La sous-exécution des dépenses publiques peut s'expliquer, en partie, par les défis rencontrés dans le bouclage financier du TOFE prévisionnel, qui repose sur l'identification de sources de financement concrètes et réalistes. Lorsque les hypothèses de financement ne sont pas pleinement alignées avec la stratégie de gestion de la dette ou reposent sur des hypothèses macroéconomiques encore incertaines, cela peut entraîner des écarts en exécution et retarder la mobilisation effective des ressources. Par ailleurs, l'absence de validation formelle du cadrage macroéconomique par le comité, bien qu'élaboré, limite son utilisation pour une programmation budgétaire rigoureuse (pour l'intégration d'une approche macro budgétaire dans la préparation du budget et des programmes pluriannuels, (voir l'encadré 4).

Encadré 4: Intégration d'une approche macro budgétaire dans la préparation du budget et des programmes pluriannuels

La procédure de préparation du budget et des programmes pluriannuels de dépense doit intégrer les objectifs macro budgétaire, les priorités nationales et sectorielles, ainsi que les contraintes des activités existantes.

- **Cadrage macro budgétaire** : Le TOFE prévisionnel guide la préparation du budget en fonction des objectifs de solde budgétaire et de gestion de la dette publique, ainsi que des prévisions de recettes.
- **Plafonds de dépense** : Le TOFE prévisionnel établit les plafonds globaux de dépense, permettant la préparation des plafonds pluriannuels par ministère, formant ainsi un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global. Des ajustements itératifs sont nécessaires pour intégrer les analyses de coûts des activités existantes, garantissant la crédibilité de la programmation.
- **Documents cohérents** : Le CDMT global encadre la préparation du budget et des documents de programmation des dépenses ministérielles (DPPD ou CDMT ministériels) et du Plan d'Investissement Public (PIP). La cohérence entre le projet de loi de finances (PLF) et la première année de projection des programmes pluriannuels est essentielle pour une planification efficace.

Ainsi, une articulation harmonieuse entre ces outils de programmation est cruciale pour garantir une gestion macro budgétaire qui soit alignée sur les priorités stratégiques du programme « **SIMANDOU 2040** ».

Source : Mission

11. L'introduction du BP requiert un socle opérationnel solide en matière de gestion budgétaire et comptable, encore en cours de consolidation en Guinée. Le cadre réglementaire est bien établi, mais son application reste inégale, avec des pratiques parfois éloignées des normes, en l'absence de suivi actif ou de redevabilité systématique. Le segment programmatique de la NBE est ainsi

prévu dans le système d'information et trois caractères sont réservés à cet effet. Toutefois, les services ont signalé à la mission que la codification de la destination par action de politique publique ne sera finalisée que lorsque la maquette budgétaire sera stabilisée. La chaîne de la dépense connaît des retards fréquents, liés à la lenteur des validations, à l'insuffisante articulation entre acteurs, et à des outils de pilotage peu utilisés. Pour contourner ces contraintes, les administrations recourent largement aux procédures aménagées et dérogatoires, ces dernières étant mises en œuvre sans engagement et liquidation préalables. La proportion d'exécution selon chaque type de procédure n'est pas documentée à ce jour, ce qui limite la lisibilité globale du processus. Un projet d'arrêté visant à encadrer plus strictement la création et le fonctionnement des régies a été élaboré en 2023, mais n'a pas encore été adopté. Sur le plan comptable, l'absence de balance fiable et de compte général consolidé empêche une vision d'ensemble sur les finances de l'État. Les arriérés sont partiellement recensés mais non actualisés, sans stratégie d'apurement claire. Enfin, les dispositifs de contrôle interne et d'audit sont encore peu mobilisés pour sécuriser l'exécution et garantir la conformité des opérations.

Remplir les prérequis et approfondir les réformes

12. Avant de passer au BP, l'alignement des stratégies nationales et sectorielles, le renforcement de la crédibilité budgétaire et la réorganisation de la DGB sont des chantiers incontournables. La crédibilité est un prérequis structurel, alors que l'alignement des stratégies est un prérequis stratégique pour la qualité de la réforme et l'allocation optimale des ressources. La réorganisation de la DGB facilite la fluidité et l'efficacité du passage au BP.

13. Renforcer la crédibilité du budget annuel est une condition *sine qua non*, et doit être adressé de toute urgence. Les données des graphiques 1 à 4 montrent un budget annuel peu crédible, qui ne constitue pas une base pour établir un BP. Un cadre de performance nécessite une base stable d'utilisation des ressources budgétaires. Or, les fluctuations imprévues importantes dans la budgétisation ainsi que les écarts structurels dans l'exécution ne permettent pas la poursuite des objectifs et des indicateurs cibles du cadre de performance. Une analyse des goulots d'étranglements est nécessaire qui devrait déboucher sur un plan d'action pour améliorer l'exécution du budget annuel.¹⁴ La mise en œuvre de ce plan d'action est un élément important dans la préparation pour le BP.

14. L'alignement des stratégies sectorielles sur le programme SIMANDOU 2040 est un prérequis stratégique. C'est ce qui permettra aux ministères sectoriels d'opérationnaliser leurs interventions, de prioriser leurs ressources budgétaires et de choisir les projets et programmes prioritaires d'investissement public conformément à la vision de l'Etat. Le MPCl a élaboré un Guide de formulation des politiques sectorielles qui attend la validation politique et devrait être vulgarisé dans les prochaines semaines.

15. L'organigramme de la DGB devrait être revu afin de refléter l'approche stratégique du BP dans sa structure organisationnelle. Une DGB opérant le BP a pour vocation de traduire la stratégie du gouvernement en une programmation financière crédible et soutenable, déclinée par secteur et par politique publique, et d'assurer un pilotage de l'exécution du budget afin de contribuer au respect des objectifs budgétaires. La qualité et les performances de la dépense publique, au niveau global et par

¹⁴ UNICEF est en train de préparer des termes de références pour un atelier d'analyse de la sous-exécution des dépenses. Cet atelier est prévu début juillet 2025 et devrait regrouper tous les acteurs, gouvernementaux, mais aussi les fournisseurs, les bailleurs, et autres acteurs de la chaîne de la dépense.

secteur, doivent en outre être des prismes majeurs d'analyse pour la DGB. Une vision stratégique et un suivi exhaustif de dépenses doivent être assurés par la DGB. Ainsi, un modèle organisationnel générique s'est imposé progressivement avec l'évolution de la gestion des finances publiques dans le monde entier. Il repose sur deux fonctions, qui ne sont pas la budgétisation et l'exécution, mais la fonction de synthèse et la fonction de suivi sectoriel (pour plus de détails (voir Encadré 5).

Encadré 5: Organisation d'une DGB stratégique

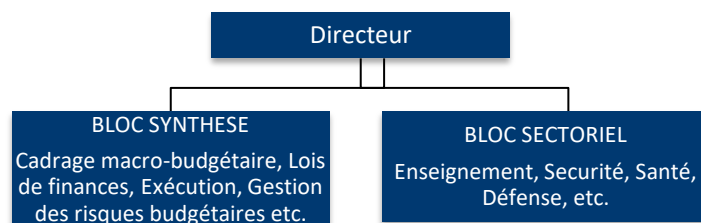
L'expérience internationale démontre que les DGB tendent à se désengager des actes de gestion. L'aspect stratégique de la fonction budgétaire rend l'exercice de cette mission difficilement conciliable avec l'administration des actes de gestion à proprement parler.

Les DGB modernes sont des directions d'État-major, très majoritairement constituées de cadres supérieurs et n'intervenant plus directement dans la chaîne de traitement des dépenses. Elles continuent toutefois à la contrôler, notamment grâce aux systèmes d'information, mais à un niveau stratégique *i.e.* en surveillant à haut niveau la conformité de l'exécution budgétaire au regard de la programmation infra-annuelle et en édictant la doctrine relative à la gestion. Et la gestion axée sur la performance est un outil paradigmatique pour ce changement vers une gestion stratégique.

Ainsi, la fonction stratégique budgétaire dans plusieurs pays avancés (Autriche, France, Royaume-Uni), émergents (Afrique du Sud, Chili, Pérou, Philippines) ou en voie de développement (Madagascar, Algérie) distingue deux métiers :

- **La synthèse** : suivi transversal et consolidé de la politique budgétaire suivant une logique thématique (un type de dépense par exemple, un thème comme la gestion des risques budgétaires et la budgétisation thématique) ou procédurale (une étape dans la procédure annuelle du budget) ;
- **Le suivi sectoriel** : suivi d'une politique publique particulière (bien souvent un ministère ou un groupe de ministères) sur tous les thèmes et à toutes les étapes de la procédure.

Si la manière précise de structurer les directions en charge du budget varient évidemment d'un pays à l'autre, on observe une convergence sur un organigramme visant schématiquement à s'aligner sur la distinction entre ces deux métiers, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.



Source : Mission

16. Il reste ensuite à mettre en œuvre certaines réformes qui ont été engagées, mais qui n'ont pas été poursuivies avec la rigueur nécessaire. Cela vaut tant pour la budgétisation et l'exécution des investissements publics en AE/CP, qui est étroitement liée à la réforme des CDMT au niveau ministériel, que pour la budgétisation sensible au genre (BSG) et la budgétisation sensible au climat (BSC). Pour la budgétisation et l'exécution en AE/CP il convient de commencer avec des projets pilotes et d'étendre le champ d'application progressivement. En même temps il y a lieu d'appliquer l'arrêté mettant en place le comité dédié et de refléter les AE/CP progressivement dans le PIP et dans le budget de l'Etat. Pour les

deux instruments de budgétisation orientée (BSG et BSC), il convient d'utiliser la structure programmatique et de poursuivre les travaux entamés dans la mission de 2023 dont les recommandations restent pertinentes.¹⁵ Il convient alors de mener un exercice de marquage avec les ministères pilotes en 2026, d'intégrer les deux thématiques dans le circulaire budgétaire et dans la lettre de cadrage, et de produire des rapports sensibles au genre et au climat. Pour 2027 l'intégration dans les rapports d'exécution trimestriels devrait être prévue.

17. Le manque de clarté relatif à la budgétisation des investissements publics constitue une difficulté pour l'opérationnalisation du BP. Les acteurs clés (DGB et DGIP) travaillent en silo ce qui empêche une budgétisation unifiée des investissements publics, notamment l'articulation entre les dépenses contribuant à la formation brute de capital fixe et les charges récurrentes y afférentes. Or cette budgétisation unifiée est une nécessité pour une budgétisation efficiente et a fortiori pour le BP.

C. Une stratégie d'introduction du BP qui réunit l'ambition et le réalisme

18. La stratégie d'introduction du BP élaborée à travers le projet UE-FMI prévoit une phase de deux années d'expérimentation et d'apprentissage avant d'envisager une bascule complète. Au cours de la durée du projet, il devrait être possible de réaliser des progrès significatifs dans la mise à l'essai du BP, d'acquérir de l'expérience et de capitaliser les apprentissages.¹⁶ Les points d'étapes importants seront définis par le PLF 2026 puis, un an plus tard, pour 2027 ainsi que le rapport d'exécution du BP à la fin du 1er trimestre 2027. Entre-temps, une série de livrables seront élaborés et les bases de la budgétisation annuelle et pluriannuelle ainsi que de l'exécution en mode programme seront renforcées.

19. Pour le budget 2026, les CDMT des ministères pilotes devraient être annexés au PLF afin d'informer le Parlement et le public intéressé sur le projet de réforme.¹⁷ Les ministères pilotes qui disposent déjà d'un CDMT ministériel de la qualité requise peuvent les annexer au PLF à titre informatif.¹⁸ Un atelier de sensibilisation pourrait être organisé au bénéfice du Conseil National de Transition (CNT) pour assurer la compréhension des nouveaux outils et de la portée de la réforme en cours.

20. Entre l'élaboration des PLF 2026 et 2027, les travaux vont consister à concevoir une série de livrables et à produire les CDMT ministériels et les projets annuels de performance (PAP) revus pour plus de ministères pilotes pour le PLF 2027. Les travaux concernent dans un premier temps une révision des PAP avec un focus sur la simplification et une documentation légère. Il s'agira ensuite de présenter l'exécution du budget de moyen des ministères pilotes en mode de programme, d'élaborer un calendrier budgétaire prenant en compte l'élaboration du BP, des formats de sensibilisation à tous les niveaux pour tous les acteurs du cycle budgétaire, d'analyser les besoins en termes d'intégration dans les SI, d'accompagner la prise de textes précisant les rôles des différents acteurs, etc. Pour le budget 2027 un nombre plus important de ministères pilotes devrait publier et annexer au PLF leurs CDMT ministériels et leurs PAP à titre informatif selon le nouveau format à développer. A partir du budget 2027 le SI pourrait aussi faciliter la présentation de l'exécution en mode de programme à titre informatif. Le

15 FMI, « Guinée, Budgétisation sensible au climat et au genre » (décembre, 2023)

16 Une phase expérimentale était prévue dans la LOLF de 2013 qui dans son article 23 prévoit une phase à titre informatif d'au moins trois exercices consécutives (article 24).

17 La LORF prévoit dans son article 49 alinéas 5 et 6 que les montants des crédits par ministères (présentés par titre, chapitre et article) et des PAP ministériels soient joints au PLF.

18 Les ministères du secteur social recevront un appui de l'UNICEF.

rapport annuel de performance (RAP) rénové pour 2026 couvrant la première vague des ministères pilotes devrait être présenté à la fin du premier trimestre 2027.

D. Recommandations

21. Dans le cadre de la transition vers le BP, la mission formule les recommandations suivantes :

- **Recommandation 1.1. Renforcer la budgétisation annuelle et pluriannuelle et l'exécution du budget annuel**
 - Constituer une taskforce pour identifier et analyser les goulots d'étranglement dans la préparation et l'exécution du budget, et les corriger
 - Assurer la budgétisation en AE/CP des projets pilotes en programmation et en exécution
 - Relancer le chantier sur les AE/CP en adoptant et en appliquant l'arrêté mettant en place le comité dédié et en les reflétant progressivement dans le PIP et dans le budget de l'Etat
 - Séparer la fonction de programmation et de suivi des investissements de la fonction de budgétisation et exécution budgétaire des investissements
 - Adapter la structure organisationnelle de la DGB pour tenir compte des exigences de la réforme budgétaire en cours
 - Réduire les délais et mieux respecter le calendrier budgétaire
 - Publier le CDMT global et les plafonds pour les lettres de cadrage en annexe au DPBP
- **Recommandation 1.2. Renforcer la transparence du BP en sensibilisant les parlementaires lors de la présentation du PLF et en enrichissant la documentation budgétaire**
 - Pour le PLF 2026 choisir une première vague de ministères pilotes et publier leurs CDMT ministériels et les annexer au PLF
 - Pour le PLF 2027 choisir un nombre élargi et publier leurs CDMT ministériels et leurs PAP revus et les annexer au PLF
 - Sensibiliser le CNT au BP lors de la présentation du PLF
- **Recommandation 1.3. Elaborer la cartographie, les outils ainsi qu'un calendrier budgétaire qui intègre le BP**
 - Elaborer le canevas du Projet annuel de performance (PAP)
 - Elaborer le canevas du Rapport annuel de performance (RAP)
 - Elaborer le canevas des plans de travail annuel (PAT)
 - Elaborer et assurer la qualité de la formulation des programmes, actions et activités des ministères pilotes
 - Concevoir une formation des formateurs
 - Accompagner la prise de textes précisant les rôles des acteurs du BP
 - Elaborer le calendrier budgétaire intégrant le BP
- **Recommandation 1.4. Accompagner l'exécution du BP et préparer son intégration dans le SI**
 - Tracer l'exécution budgétaire des ministères pilotes en mode de programme
 - Elaborer un RAP pour les ministères sectoriels

- Elaborer une étude sur l'intégration du BP dans les SI actuelles qui débouche dans une stratégie de l'intégration basée sur les coûts, les choix stratégiques et les délais d'implémentation et faciliter la présentation du BP à titre informatif
- **Recommandation 1.5. Mettre en œuvre progressivement la BSG et la BSC**
 - Intégrer les travaux BSG et BSC dans la circulaire portant préparation du budget 2027 ainsi que dans la lettre de cadrage
 - Marquer les dépenses sensibles au genre et au climat des ministères pilotes, et publier un rapport du budget sensible au genre et un rapport du budget sensible au climat et l'annexer au PLF 2027

II. Reporting financier

A. Reporting budgétaire et comptable

Situation actuelle

22. Un cadre juridique et réglementaire exigeant encadre la production des rapports budgétaires et comptables en Guinée. La LORF impose la production régulière de rapports infra-annuels, de lois de règlement et du Compte général de l'État, dans des délais précis.¹⁹ Ces exigences sont renforcées par le décret de 2014 sur la gouvernance des finances publiques, qui prévoit la publication systématique en ligne des documents.²⁰ La circulaire annuelle d'exécution budgétaire fixe un délai de 45 jours après chaque trimestre pour transmettre le rapport d'exécution au Parlement et à la Cour des comptes.²¹ Ce cadre normatif est complété par des instructions précisant les délais dans la chaîne de la dépense et les rôles des différents acteurs techniques.²²

23. Des structures dédiées à la production des rapports et documents existent, mais leur fonctionnement opérationnel reste irrégulier. Un comité inter directionnel, créé en 2019, est chargé d'élaborer les rapports trimestriels d'exécution budgétaire et de les transmettre dans les délais à l'Assemblée nationale.²³ Ce comité mobilise une dizaine de directions techniques et suit un circuit de validation précisé dans l'arrêté. Un Comité des lois de règlement (CLR), réorganisé par un nouvel arrêté en 2023, est également responsable de la production annuelle des projets de lois de règlement et de compte rendu budgétaire, avec transmission attendue au CNT avant le 31 août de l'année suivante.²⁴ Malgré ces dispositifs, les réunions sont irrégulières, les contributions sectorielles arrivent souvent en retard, et les outils prévus (grille de conformité, tableau de suivi des livrables) sont peu utilisés dans la pratique.

24. Des rapports budgétaires sont produits régulièrement, mais leur diffusion reste partielle et souvent hors délais. Les rapports d'exécution infra-annuels sont élaborés chaque trimestre par la DGB avec le concours des directions techniques. Le rapport du premier trimestre 2025 est disponible, mais il n'a pas été publié dans le délai réglementaire de 45 jours après la fin du trimestre.²⁵ La transmission à l'Assemblée nationale est assurée, tout comme la mise en ligne, mais souvent avec plusieurs semaines de décalage. Les ministères sectoriels envoient leurs contributions, mais avec retard, ce qui freine la consolidation. En pratique, la validation interne reste incomplète à la date de transmission, et la balance générale des comptes, pourtant obligatoire, n'est jamais jointe aux rapports.²⁶

19 Articles 52, 53, 60, 70 et 77 de la LORF.

20 Décret D/2014/222/PRG/SGG.

21 Article 18 de la circulaire n°0001/MB/SG/CAB/DGB/25 du 13 janvier 2025.

22 Instruction conjointe n°0003/MB/MEF/2017.

23 Arrêté A/2018/055/MB/MEF/MPDE/SGG.

24 Arrêté AC/2023/304/MB/MEF/SGG.

25 Article 18 de la circulaire n°0001/MB/SG/CAB/DGB/25.

26 Article 77 de la LORF.

25. Les données les plus récentes révèlent une exécution partielle du budget et des tensions persistantes dans la chaîne de la dépense. En mars 2025,²⁷ 2 355 projets d'engagement ont été initiés, mais seulement 52 pourcents l'ont été dans le délai réglementaire de cinq jours.²⁸ Sur les 1 844 projets de liquidation initiés par les pools financiers des ministères et institutions, 438 ont été reçus par le contrôleur financier. Parmi les dossiers reçus, 310 ont été validés dans les délais réglementaires de quatre jours, soit un taux de 69,4 pourcents. Côté ordonnancement, 46,7 pourcents des mandats ont été traités dans les cinq jours prévus et 8,6 pourcents ont été pris en charge dans les délais par le Trésor. Les paiements par la BCRG interviennent dans 81,5 pourcents des cas entre 6 et 30 jours après émission des ordres. En mars 2025, seuls 194 paiements ont été enregistrés sur les 2 355 projets d'engagement initiés dans la chaîne de la dépense, soit un taux de réalisation mensuelle de 8,24 pourcents. Ce chiffre traduit un fort engorgement dans le traitement des dépenses et un décalage marqué entre engagement et paiement effectif.²⁹ Ces déséquilibres sont accentués par le recours important aux procédures dérogatoires, qui contournent la chaîne normale de la dépense, pèsent sur la trésorerie et contribuent à l'accumulation d'arriérés. Sur l'ensemble du premier trimestre 2025, le rapport d'exécution budgétaire indique que 91,4 pourcents des dépenses prises en charge par les comptes publics ont été effectivement payées, représentant 73,7 pourcents des objectifs du plan d'engagement. Ces déséquilibres traduisent un manque d'alignement entre le plan d'engagement et les prévisions de trésorerie.

26. Des projets de lois de règlement (PLR) sont produits chaque année, mais aucun n'a encore été adopté par le Parlement. Depuis 2021, les projets de lois de règlement sont élaborés par la DGB pour chaque exercice et transmis à la Cour des comptes (CdC), qui reste en attente des pièces exigées par l'article 53 de la LORF (notamment la balance générale, les comptes agrégés, et les annexes justificatives). En l'absence d'avis de conformité de la CdC, les textes ne peuvent être soumis au CNT. Aucun projet n'a encore été transmis au CNT, ni promulgué. Ces documents intègrent cependant les principales données d'exécution (recettes, dépenses, crédits ouverts, arriérés apurés), avec une structuration globalement conforme aux standards, bien que la balance générale, les comptes agrégés et certaines annexes restent manquants. Le rapport sur l'exercice 2023 n'a, à la date de la mission, toujours pas été transmis officiellement au Parlement, malgré sa finalisation en août 2024. L'absence de loi de règlement adoptée limite l'exercice effectif de la reddition des comptes.

Analyse et points d'attention

27. La coordination insuffisante entre les acteurs entrave le respect des délais et la qualité des rapports budgétaires. Malgré l'existence formelle de comités dédiés, les contributions des directions techniques arrivent souvent avec retard, sans validation croisée ni harmonisation préalable. Le calendrier de production des rapports est rarement suivi de manière active. Le CLR, censé centraliser les livrables pour les PLR et les comptes budgétaires, n'assure pas un pilotage opérationnel régulier. L'absence de mécanisme de suivi formalisé (tableau de bord, relance, arbitrage) empêche d'identifier

27 Rapport sur les délais dans la chaîne d'exécution de la dépense publique, DGB, mars 2025.

28 Rapport sur les délais dans la chaîne d'exécution de la dépenses publique, DGB – mars 2025.

29 Par exemple, le rapport de mars 2025 souligne: i) des retards fréquents dans la transmission des dossiers physiques après validation électronique ; ii) des blocages au niveau des étapes non automatisées de la liquidation, notamment pour la réception des prestations et; iii) une coordination insuffisante entre les DAF, les contrôleurs financiers et les comptes du Trésor, ralentissant le traitement des mandats.

rapidement les blocages dans la chaîne de production. Cette faible coordination génère des retards récurrents, limite la fiabilité des rapports consolidés, et alimente un cercle de production en mode rattrapage, déconnecté des échéances légales et parlementaires.

28. L'absence d'accès direct aux données de paiement dans le Système Comptable Intégré de l'État (SCIE) nuit à l'exhaustivité et à la fiabilité du reporting. La DGB, en charge de la consolidation des rapports d'exécution, ne dispose pas des habilitations nécessaires pour consulter les données de paiements comptabilisés dans le SCIE, alors même que cet accès est techniquement possible. Cette restriction empêche de vérifier les dépenses réellement payées, d'identifier les écarts avec les engagements, et de repérer les doublons ou anomalies. Elle oblige à dépendre de transmissions manuelles ou partielles par la DGTCP, qui arrivent parfois tardivement ou incomplètes. Ce cloisonnement technique constitue une faiblesse structurelle du dispositif de reporting, qui nuit à la fiabilité des données transmises et complique leur validation par les instances de contrôle.

29. L'absence de consolidation comptable empêche la production d'un Compte général de l'État conforme aux exigences de la LORF. Les comptes administratifs et de gestion sont produits de manière fragmentée par les différentes entités (DNCF, DGTCP), mais ils ne sont ni rapprochés ni agrégés. La Guinée ne dispose à ce jour ni de Compte général de l'État consolidé, ni d'annexes patrimoniales standardisées. Cette situation résulte d'un cumul de facteurs : i) retard dans la clôture des exercices ; ii) difficulté à fiabiliser les soldes bancaires et ; iii) manque de coordination entre les producteurs de données, notamment en lien avec l'absence d'entrepôt de données permettant de mutualiser les données issues des différents systèmes d'information. Le traitement séparé des recettes, des dépenses et des arriérés empêche toute lecture cohérente de la situation budgétaire de l'État. En conséquence, les rapports transmis restent partiels, et la crédibilité comptable globale s'en trouve affectée.

30. Les PLR transmis restent incomplets et ne permettent pas à la CdC d'émettre un avis. En l'absence de l'ensemble des pièces prévues à l'article 53 de la LORF, la CdC ne peut rendre d'avis formel, ce qui bloque leur transmission au CNT. Cette carence résulte d'un défaut de validation en amont, mais aussi de l'absence de grille de conformité partagée entre les directions contributrices. Elle traduit une faible maîtrise du contenu normatif des PLR, réduit leur portée juridique et affaiblit la fonction de contrôle externe sur l'exécution du budget.

31. L'absence de lois de règlement (LR) adoptées prive le Parlement d'un levier essentiel de contrôle budgétaire a posteriori. En l'absence de LR votées, le Parlement ne peut exercer pleinement ses prérogatives de contrôle a posteriori sur l'exécution budgétaire. Cette situation alimente un vide institutionnel, car la CdC n'assure plus sa fonction de reddition des comptes, de régularisation des dépassements ou de validation de la sincérité des comptes de l'État. Ce déficit fragilise la chaîne de responsabilité publique et limite l'efficacité du cycle budgétaire dans son ensemble.

B. Gestion et apurement des arriérés

Situation actuelle

32. Un cadre réglementaire en vigueur encadre la définition et le traitement des arriérés.

L'instruction conjointe n°0683/MEF/MB/2020 constitue le cadre juridique de référence en matière de restes à payer et d'arriérés en Guinée. Elle définit comme arriérés toutes les dépenses liquidées non réglées au-delà de 90 jours, ainsi que les passifs échus non honorés (crédits de TVA, intérêts sur dettes, contentieux divers). Le texte prévoit un dispositif de recensement mensuel et annuel, consolidé par l'Agent comptable central du Trésor et transmis à la Direction en charge du budget. Ce cadre est appuyé par le manuel de procédures d'exécution de la dépense publique, mis en œuvre en 2019, qui rappelle les définitions, les délais de chaque étape et les responsabilités des acteurs dans le suivi des restes à payer.³⁰

33. Des mécanismes préventifs existent pour limiter la formation d'arriérés, notamment à travers la régulation des engagements. Le Comité d'engagement (CE), institué par arrêté en 2017, est chargé de valider chaque trimestre les plafonds d'engagement par ministère, en cohérence avec la capacité de trésorerie et le plan de décaissement de l'État.³¹ Ces plafonds trimestriels sont fixés sur la base des prévisions de recettes, de la hiérarchisation des priorités, et du calendrier de passation des marchés. La régulation ainsi opérée vise à limiter les engagements non soutenus par la disponibilité de la trésorerie, principal facteur d'accumulation d'arriérés. Le Comité d'apurement de la dette intérieure (CODI) a vocation à orienter et à prioriser l'apurement des arriérés existants, en lien avec les services du Trésor, des régies financières s'agissant des remboursements de crédits de TVA, de la dette et du budget. En parallèle, le Comité des statistiques de finances publiques (CSFP), créé en 2023, élabore le TOFE en intégrant la ligne des arriérés budgétaires, à partir des données consolidées issues du SCIE, du système de dette et de la « Chaîne des dépenses ».³²

34. Plusieurs opérations de recensement et d'apurement ont été conduites, mais restent partielles ou incomplètement mises en œuvre. Un audit technique appuyé par l'AFD et mené par le cabinet C2G a permis d'identifier, en février 2023, un stock de près de 6 000 milliards GNF d'arriérés sur la période 2014–2020 (représentant environ 3,14 pourcents du PIB). Une circulaire ministérielle a précisé les modalités de transmission des dossiers et interdit tout paiement direct sans validation centralisée.³³ La Direction nationale de la dette et de l'aide publique au développement (DND-APD) a été désignée guichet unique pour le traitement des arriérés, avec pour mission de programmer les paiements et de proposer un échéancier. Parallèlement, la LFI 2025 a inscrit une provision de 2 400 milliards GNF pour l'apurement, alors que 3 861 milliards GNF ont été exécutés dès le premier trimestre, soit 161 pourcents du montant prévu.³⁴ Cette dynamique s'est traduite également par une convention signée en juillet 2024 avec la BCRG, prévoyant la titrisation d'un passif global de 13 197 milliards GNF, incluant le solde

30 Instruction conjointe n°0011/MEF/MB/2019 portant application du manuel de procédures d'exécution de la dépense publique.

31 Arrêté n°2017/1384/MB/CAB/SGG.

32 Arrêté AC/2023/963/MB/MEF/CAB/SGG.

33 Circulaire n°0006/MEFP/SG/CAB/2022.

34 Rapport d'exécution budgétaire du premier trimestre 2025.

débiteur du CUT et les créances de la Banque centrale sur le Trésor.³⁵ Cette récurrence des déséquilibres entre le Trésor et la Banque centrale, déjà observée en 2011, suggère l'existence d'un problème structurel de gestion de la trésorerie de l'État, qui mériterait une analyse approfondie des causes sous-jacentes, notamment en matière de prévision, de coordination et de discipline d'exécution.

35. Le tableau de bord des finances publiques (TDB) permet de consolider les données sur les arriérés, en l'absence d'une balance générale totalement fiable. Depuis la mise en place du SCIE, les principales écritures comptables peuvent être extraites sous forme de balances mensuelles. Toutefois, la fiabilité de ces balances reste limitée du fait d'anomalies non résolues (cf. infra). En pratique, c'est le TDB qui assure la consolidation mensuelle des données, en croisant les données comptables et celles issues de la « Chaîne des dépenses ». Ce tableau comporte une section dédiée à l'exécution budgétaire par phase (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement) et une réconciliation avec les flux de trésorerie enregistrés à la BCRG. Il constitue aujourd'hui la source de référence pour alimenter le TOFE, y compris la ligne « restes à payer », dans l'attente d'une automatisation complète et d'une fiabilisation intégrale des bases comptables.

36. La Direction en charge de la dette est désignée, depuis 2018, comme guichet unique pour les arriérés, mais ses capacités opérationnelles restent limitées.³⁶ Ce mandat a été réaffirmé dans le cadre de l'audit organisationnel de 2023, qui identifie la gestion des arriérés comme une fonction stratégique. Toutefois, le rapport d'audit souligne que la direction ne dispose ni des outils informatiques nécessaires, ni d'un effectif qualifié suffisant, ni de la capacité de coordination interinstitutionnelle requise pour piloter efficacement ce processus. L'apurement du stock d'arriérés sur la période 2014-2020 reste suspendu à des décisions attendues du CODI, qui ne s'est pas réuni depuis plusieurs mois.

37. Le FMI a établi en 2021³⁷ un diagnostic structurant sur les arriérés, dont plusieurs constats restent valides aujourd'hui. La mission soulignait la fragmentation des systèmes d'enregistrement, l'absence de balances fiables, le manque de coordination entre les outils budgétaires, comptables et de dette, ainsi que l'absence d'un plan crédible d'apurement. Elle appelait à une révision de l'instruction 0683/2020, à une meilleure articulation entre plans d'engagement, trésorerie et exécution réelle, et à une intégration cohérente dans le TOFE. Bien que certaines mesures aient été initiées depuis, les recommandations formulées à l'époque restent en large partie pertinentes.

Analyse et points d'attention

38. La mise à jour du stock d'arriérés budgétaires nécessiterait un audit complémentaire, fondé sur une définition actualisée et partagée. L'instruction conjointe n°0683/MEF/MB/2020 définit les arriérés comme les dépenses liquidées non réglées au-delà de 90 jours, ou les obligations échues non honorées. Un projet d'instruction révisée, incluant des délais différenciés selon la nature de dépense, a été élaboré depuis 2021 mais n'a pas encore été formellement adopté. Dans cette perspective, un audit complémentaire portant sur les arriérés postérieurs à 2020 doit être réalisé sur la base d'une définition

35 Convention BCRG/MEF, juillet 2024.

36 Circulaire n°0705/MEF/CAB.

37 « Améliorer l'enregistrement, la gestion et la prévention des arriérés de dépenses », FMI, septembre 2021.

actualisée et partagée. Ce diagnostic permettrait de disposer d'une base claire pour hiérarchiser les paiements et suivre leur apurement dans la durée.

39. La consolidation des données sur les arriérés reste un axe d'amélioration important, malgré un effort de recensement effectué par les autorités. Un exercice de centralisation a permis d'établir une situation des instances non apurées pour l'exercice 2024, fondée sur plusieurs canaux de transmission (voir Encadré 6). Cette démarche pourrait être complétée par un travail de rapprochement détaillé et exhaustif avec les systèmes budgétaires, comptables et de dette, afin de renforcer la fiabilité et la cohérence globale des données. À ce stade, l'équipe de mission n'a pas eu accès au TDB utilisé, ni à la balance correspondante, ce qui ne permet pas de documenter avec précision l'articulation entre les différents outils de suivi (SCIE, TDB, TOFE). Un travail interinstitutionnel de formalisation, assorti si nécessaire d'un appui technique, permettrait d'éclaircir ces interactions et de fiabiliser la chaîne d'élaboration du reporting.

Encadré 6: Situation des instances de l'exercice 2024 au 29 mai 2025

Selon les fichiers transmis par les autorités, les instances budgétaires relatives à l'exercice 2024 non encore apurées au 29 mai 2025 s'élèvent à un total de 3 301,14 milliards GNF. Ce montant agrège les données issues de plusieurs canaux de transmission : la DGTCP (1 353,32 milliards GNF), la BCRG (1 044,11 milliards GNF), le cabinet du MEF (887,21 milliards GNF) et l'ACGP (16,51 milliards GNF).

La ventilation par titre budgétaire indique que :

- Le Titre IV – Transferts et subventions - concentre la part la plus importante, avec 2 295,25 milliards GNF.
- Le Titre V – Investissements en capital - représente 578,28 milliards GNF.
- Le Titre III – Biens et services - atteint 410,79 milliards GNF.
- Le Titre II – Traitements et salaires - totalise 168,18 milliards GNF.
- Les montants associés au Titre I (Dette) et au Titre VI (Charges exceptionnelles) sont nuls ou négligeables.

Par institution, les instances les plus élevées sont enregistrées au ministère de la Santé et de l'hygiène publique (plus de 482 milliards GNF), au ministère de l'Économie et des finances, à la Présidence de la République et au ministère des Infrastructures et des travaux publics.

Les dépenses concernées portent sur des natures variées : travaux d'infrastructure, transferts sociaux, dépenses hospitalières, indemnités salariales non réglées, etc. La situation mentionne également un montant de 400 milliards GNF au titre des remboursements de crédits de TVA.

Ces données, compilées à des fins administratives, ne constituent pas un stock certifié d'arriérés au sens juridique et comptable strict, en l'absence de rapprochement avec la comptabilité générale, de validation interinstitutionnelle et de croisement avec le SCIE.

Elles fournissent néanmoins une indication utile des tensions accumulées sur l'exercice 2024, et soulignent l'intérêt d'un suivi rigoureux, structuré et partagé.

Source : Mission, sur la base des données communiquées par la DGTCP.

40. Le pilotage de l'apurement reste perfectible, faute de coordination institutionnelle active. Plusieurs dispositifs existent, mais leur activation reste inégale. Le CODI, instance dédiée à l'arbitrage et à la validation, n'a pas tenu de sessions formelles récentes, ce qui limite sa capacité à orienter les paiements de manière coordonnée. La DND-APD, désignée comme guichet unique, assure un rôle de centralisation, mais sans bénéficier d'un mandat suffisamment opérationnel pour imposer un cadre ou faire respecter des échéances. L'absence d'un calendrier partagé de réunions, d'ordre du jour technique

ni de rapport consolidé de suivi limite l'efficacité collective. En l'état, les décisions d'apurement sont fragmentées, souvent pilotées par les urgences ou les sollicitations politiques, au détriment d'une vision stratégique partagée basée sur une approche transparente.

41. L'effort budgétaire engagé pourrait gagner en efficacité s'il s'inscrivait dans une stratégie formalisée. L'apurement opéré traduit une volonté affirmée de résorption du passif. Toutefois, en l'absence de planification pluriannuelle, il est difficile de garantir que l'effort sera soutenu et intégré dans une trajectoire de liquidité maîtrisée. Les dépassements constatés sur l'enveloppe initialement votée (161 pourcents au premier trimestre 2025) illustrent un engagement réel, mais également un risque de tension sur la trésorerie ou de déséquilibre dans l'allocation entre secteurs. La définition de règles claires de priorisation, couplée à une simulation des besoins de trésorerie futurs, permettrait de sécuriser les équilibres sans compromettre la capacité de financement de l'État.

42. Le FMI souligne que la persistance des arriérés représente un risque pour la transparence et la soutenabilité. Le dernier rapport Art IV (mai 2024) recommande d'inscrire le traitement des arriérés dans un cadre technique cohérent, transparent et soutenable. L'amélioration de l'enregistrement dans le TOFE, la coordination entre acteurs, et la mise en place d'un mécanisme pérenne d'apurement sont identifiées comme des leviers essentiels pour sécuriser l'allocation des ressources et restaurer la confiance des partenaires.

C. Qualité des comptes publics, contrôle interne, et supervision des comptes de correspondants

Situation actuelle

43. Le SCIE constitue le socle du dispositif de comptabilité publique, mais son déploiement reste en cours. Le SCIE vise à centraliser les écritures comptables des postes et à produire une balance générale consolidée, à partir des balances mensuelles des comptables principaux. Sa mise en exploitation permet, en principe, de suivre l'ensemble des opérations sur les comptes de l'État, y compris ceux des correspondants, à travers un plan comptable standardisé et des procédures formalisées. Un cahier des charges relatif à la migration des écritures, incluant notamment la reprise de la balance d'entrée 2023, avait été préparé, mais reste à ce stade en attente de validation formelle.

44. Un comité technique a été mis en place pour renforcer le contrôle qualité des balances comptables avant leur intégration dans le SCIE. Par note de service de novembre 2022, la DGTCP a institué un comité technique chargé de l'analyse et de la validation des balances des comptables principaux de l'État. Ce comité a pour mission de contrôler la régularité des écritures, d'examiner le sens des soldes, de suivre l'apurement des comptes d'imputation provisoire et d'émettre des recommandations en vue d'améliorer la qualité comptable.³⁸ Il couvre notamment les balances de l'Agent comptable central du Trésor, du Payeur général, des receveurs centraux et régionaux, ainsi que des régies spécialisées (Impôts, Douanes, Dépôts du Trésor). Ce dispositif, qui s'inscrit dans une logique de

³⁸ Note de service n°00714/MEFP/CAB/DGTCP/2022.

supervision interne, visait à prévenir les anomalies de fin de gestion et à fiabiliser la balance générale consolidée de l'État, en amont de son traitement dans le SCIE.

45. Les comptes de correspondants sont soumis à un encadrement juridique précis, fondé sur l'unité de trésorerie et la régularité comptable. La LORF, en son article 43, interdit l'ouverture de comptes publics en dehors du Trésor sauf autorisation expresse en LF, et impose que les comptes des correspondants ne puissent être débiteurs. Le Règlement Général de la Gestion Budgétaire et de la Comptabilité Publique réaffirme ce principe d'unicité de caisse et précise qu'un seul compte peut être ouvert par correspondant, sauf dérogation formelle. Ces exigences sont reprises dans le manuel de procédures comptables adopté par instruction conjointe en 2020, qui décrit les règles d'ouverture, de nivellement automatique des comptes vers le compte courant central du Trésor, de production mensuelle de balances, et d'élaboration des états de rapprochement bancaires.³⁹ Ce cadre normatif vise à garantir la centralisation des disponibilités publiques, la régularité des écritures, et la cohérence des soldes inscrits dans la balance consolidée.

46. La cartographie des correspondants du Trésor fait apparaître une diversité d'entités disposant de comptes logés dans les écritures du Trésor. Les données transmises par la DGTCP à la mission recensent 1 367 comptes de correspondants. Ces comptes sont répartis entre services publics (712), projets et programmes (288), établissements publics administratifs (268), régies d'avances (72), collectivités locales (17) et institutions républicaines (10). Cette diversité reflète la multiplicité des statuts administratifs et des circuits de gestion. Les correspondants identifiés incluent notamment les ordonnateurs secondaires, les EPA, les régies de recettes ou d'avances, les unités de gestion de projets et certaines autorités constitutionnelles. Si cette cartographie constitue une base précieuse pour la supervision, elle ne semble pas encore interfacée avec les outils comptables, budgétaires ou bancaires permettant de vérifier l'actualisation des soldes, l'exhaustivité des ouvertures ou le respect des règles de non-découvert.

47. Des outils de suivi ont été proposés pour renforcer la traçabilité des comptes de correspondants, mais leur mise en œuvre reste incomplète. Lors d'une précédente mission AFW,⁴⁰ un canevas de situation mensuelle des opérations des correspondants du Trésor a été proposé pour suivre les comptes de correspondants par poste comptable, statut institutionnel, solde et mouvement. Ce tableau, communiqué aux autorités, permettrait d'assurer un suivi consolidé, d'identifier les comptes inactifs, et de vérifier le respect des règles de nivellement et d'affectation des flux. Il n'a toutefois pas encore été mis en œuvre à ce jour. Par ailleurs, la mission avait identifié explicitement les comptes de correspondants comme un point d'attention du diagnostic sur le reporting financier, en lien avec les écarts observés dans le TOFE. Les interfaçages entre SCIE, ORION⁴¹ et le système bancaire T24 sont annoncés comme opérationnels, notamment pour le traitement des mouvements des comptes de

39 Instruction conjointe n°0832/MEF/MB/SGG.

40 "Assurer l'adéquation entre les données des correspondants du Trésor et celles de la comptabilité générale de l'état et améliorer l'assainissement des comptes d'imputation provisoire", Naby Ouattara (Avril 2024)

41 ORION est le système d'information utilisé par l'Agence des dépôts du Trésor (ADT) pour gérer les comptes des correspondants. Il permet de suivre les opérations, contrôler les soldes, produire les relevés nécessaires aux rapprochements comptables, et est interfacé avec le SCIE et le système bancaire T24 de la BCRG.

correspondants. L'absence de formalisation des procédures de rapprochement limite, à ce stade, l'exploitation complète des données disponibles.

Analyse et points d'attention

48. Le SCIE constitue une avancée technique majeure, mais son appropriation opérationnelle reste hétérogène et partielle. Des écarts de complétude et de qualité persistent dans l'intégration des écritures comptables, en particulier sur les balances des postes. Le cahier des charges relatif à la reprise de la balance d'entrée 2023 n'a pas encore été validé. Par ailleurs, des disparités importantes sont observées dans la qualité des balances transmises, ce qui limite les capacités de consolidation centralisée. Le traitement automatisé des écritures reste fortement dépendant de la qualité des données saisies en amont et de la structuration des échanges entre services.

49. La suspension du comité technique d'analyse des balances fragilise le contrôle interne sur la qualité des écritures consolidées. Mis en place pour garantir la régularité et la cohérence des balances des comptes principaux avant intégration dans le SCIE, le comité technique ne s'est plus réuni depuis début 2025. Aucun rapport n'a été produit pour l'exercice en cours, et les balances 2024 n'ont pas fait l'objet d'une analyse formalisée. Cette situation a conduit à l'absence de validation préalable des soldes, en particulier ceux liés aux comptes de liaison, aux comptes d'imputation provisoire, aux régies et aux comptes de correspondants. Le secrétariat technique du comité ayant été dissous, il n'existe plus, à ce stade, de dispositif actif de supervision interinstitutionnelle des écritures comptables consolidées. Ce vide compromet la capacité de l'administration à détecter les anomalies, à tracer les écritures inter-comptables et à fiabiliser la balance générale des comptes.

50. Plusieurs comptes de correspondants affichent des soldes non conformes, sans régularisation systématique ni suivi consolidé. L'analyse de la balance générale des comptes de l'exercice 2022 avait mis en évidence des soldes débiteurs sur plusieurs comptes de correspondants, en décalage avec les principes attendus en matière de régularité comptable.⁴² Le compte 3612, relatif aux avances aux régies, restait débiteur à hauteur de plus de 2 200 milliards GNF à fin 2022, sans que les écritures de régularisation aient été justifiées. D'autres comptes, tels que les 44 et 4733, présentaient des mouvements non documentés ou des soldes atypiques. L'absence de procédures formalisées de validation, d'apurement et de documentation des flux empêchait de garantir la régularité des soldes inscrits dans la balance consolidée. Ces situations demeurent d'autant plus préoccupantes que les correspondants représentent un volume significatif de comptes actifs, sans que leurs écritures fassent l'objet d'un suivi différencié dans le SCIE ou d'un contrôle entre services spécifique.

51. Le suivi des comptes de correspondants pourrait être renforcé pour garantir une supervision consolidée. Au-delà de l'existence du fichier consolidé présenté en état des lieux, la supervision active des correspondants reste à structurer. À ce jour, il n'existe pas de mécanisme formalisé de rapprochement entre cette base, les écritures du SCIE et les flux bancaires. Le canevas de situation mensuelle des opérations des correspondants du Trésor qui avait été proposé pour assurer un suivi croisé par poste comptable, statut et solde n'a pas encore été mis en œuvre. Les procédures d'actualisation, d'identification des comptes dormants ou de vérification régulière des soldes ne sont pas

42 « Appui à la mise en exploitation du SCIE », FMI, décembre 2023.

documentées. Un outil de suivi consolidé, interconnecté aux autres systèmes, constituerait une bonne pratique pour fiabiliser les écritures et faciliter la traçabilité des opérations des correspondants.

52. L'interfaçage entre les systèmes comptables, budgétaires et bancaires est annoncé comme opérationnel, mais sa consolidation pourrait être renforcée. Les autorités ont indiqué que les connexions entre SCIE, ORION et le système bancaire T24 sont fonctionnelles, notamment pour les opérations des correspondants. Néanmoins, les procédures de rapprochement entre les écritures comptables et les flux bancaires ne sont pas formalisées à ce stade. Le renforcement de la documentation technique des interconnexions, ainsi que la clarification du processus de synchronisation entre systèmes, figurent parmi les bonnes pratiques pouvant contribuer à améliorer la fiabilité et la lisibilité des soldes budgétaires.

D. Recommandations

53. Afin d'améliorer le reporting financier, de renforcer la gestion des arriérés, et de consolider la qualité comptable, la mission formule les recommandations et actions suivantes :

- **Recommandation 2.1. Améliorer la production des rapports d'exécution budgétaire infra-annuels, dans les délais prescrits par la réglementation :**
 - Assurer la consolidation des données budgétaires à partir du SCIE, en activant les habilitations nécessaires au sein de la DGB.
 - Mettre en place un tableau de suivi du calendrier de production, assorti d'un mécanisme de relance entre les structures.
 - Élaborer une grille de conformité des rapports d'exécution budgétaire à transmettre au Parlement et à la Cour des comptes.
- **Recommandation 2.2. Fiabiliser la production des projets de lois de règlement (PLR) :**
 - Produire chaque année un Compte général de l'État consolidé, à partir des comptes administratifs, de gestion et des balances fiabilisées.
 - Mettre en place une check-list des pièces prévues (notamment la balance générale, les comptes agrégés, et les annexes justificatives) à l'article 53 de la LORF, à valider avant transmission à la Cour des comptes.
 - Développer un entrepôt de données budgétaires et comptables interfacé avec les applicatifs de gestion budgétaire, comptable, des régies de recettes et d'investissement, afin de fiabiliser et d'accélérer la consolidation des données.
- **Recommandation 2.3. Structurer de manière coordonnée le recensement, le suivi et l'apurement des arriérés, afin d'en renforcer la transparence, la soutenabilité et la prévisibilité budgétaire :**
 - Adopter l'instruction conjointe révisée sur les restes à payer, avec des délais adaptés par type de dépense.
 - Réaliser un audit actualisé du stock d'arriérés, aligné sur la définition proposée dans l'instruction révisée, afin de disposer d'une base consolidée et partagée.
 - Documenter formellement, avec appui technique, l'articulation entre la balance, le TDB, et le TOFE, et renforcer l'interopérabilité entre les systèmes comptables, budgétaires et de dette.

- Opérationnaliser le fonctionnement du CODI, avec un calendrier de réunions et un rôle clair de validation interinstitutionnelle.
 - Élaborer un plan d'apurement pluriannuel, hiérarchisé par nature de dépense, ancienneté et impact économique.
 - Produire le TOFE sur la base de données consolidées, traçables et fiabilisées sur les arriérés, issues des systèmes documentés précédemment.
- **Recommandation 2.4. Améliorer la fiabilité des comptes de l'État en réactivant le contrôle qualité des balances, en structurant le suivi des correspondants et en consolidant l'usage du SCIE :**
- Réactiver le comité technique d'analyse des balances, avec un secrétariat actif, un calendrier de réunions, un rapport mensuel de supervision et poursuivre les travaux d'assainissement des comptes.
 - Organiser une mission de suivi de la mise en exploitation du SCIE, axée sur la qualité des balances et la supervision des comptes de correspondants.
 - Fiabiliser et actualiser régulièrement le fichier des comptes de correspondants, en s'assurant de son exhaustivité, de son rattachement institutionnel et de son articulation avec la balance, avec l'appui de la supervision bancaire de la BCRG.
 - Documenter les interconnexions entre SCIE, ORION et T24, en clarifiant les procédures de rapprochement comptable et bancaire.
 - Mettre en place le canevas de situation mensuelle des opérations des correspondants du Trésor, ventilé par statut, solde et poste comptable, croisé avec les systèmes SCIE, ORION et T24.

III. Gestion des risques budgétaires

A. Déclaration sur les risques budgétaires

Situation actuelle

54. Actuellement, il n'existe pas de cadre formel d'identification et d'analyse des risques budgétaires qui soit adopté et appliqué à toutes les dimensions des risques budgétaires. Les derniers documents de la déclaration sur les risques budgétaires (DRB) élaborés par les autorités sont ceux pour le budget de l'État de 2020 et 2021. Cependant, les autorités n'ont pas produit de DRB depuis lors.

55. Les analyses des risques budgétaires dans les documents de programmation budgétaires restent insuffisantes. Les deux derniers DPBP de 2023 et 2024 incluent des analyses des risques budgétaires de manière sommaire, notamment en ce qui concerne les risques budgétaires liés aux hypothèses macroéconomiques et à la dette. Cependant, ces analyses restent largement perfectibles, car l'impact de ces risques sur les finances publiques n'est pas évalué.

56. L'absence d'une équipe spécifiquement dédiée limite la capacité à produire efficacement les DRB. L'interruption dans la production des DRB est due à l'absence d'un groupe ou d'une équipe de travail dédiée à l'élaboration de la DRB, bien que cette mission relève de la DGB. L'absence d'une équipe spécifiquement dédiée limite la capacité à produire efficacement les DRB. Lors des échanges avec les autorités, il a été constaté que la principale difficulté est d'ordre organisationnel, notamment en raison de l'absence de coordination entre les différentes administrations et de l'absence de cadres qualifiés pour réaliser les analyses des risques budgétaires.

Analyse et points d'attention

57. La mise en place d'une équipe dédiée est essentielle pour les analyses et la gestion des risques budgétaires. Il est impératif que la DGB constitue une équipe dédiée afin d'assurer la production régulière et efficace des DRB. Cela permettra non seulement d'améliorer la gestion des risques budgétaires, mais aussi de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. Par ailleurs, un renforcement des capacités de cette équipe devra être envisagé pour améliorer la qualité des analyses et leur pertinence dans le contexte économique actuel.

58. La mise en place d'un cadre formel d'identification et d'analyse des risques budgétaires est nécessaire pour assurer l'intégration des risques dans la gestion budgétaire. L'analyse des risques budgétaires, en raison de l'ampleur des informations à mobiliser et à traiter, ainsi que du nombre d'acteurs (DGB, U-PPP, DGPEIP, DGIP) devant coordonner ces analyses, doit s'appuyer sur un cadre opératoire commun. Ce cadre repose sur deux piliers permettant d'identifier les risques budgétaires les plus importants : la probabilité d'occurrence et l'impact budgétaire. Il détermine également la qualité des autres étapes de gestion des risques budgétaires. Une troisième dimension à prendre en compte est la maîtrise des risques budgétaires, au regard de la capacité des administrations à détecter, prévenir et réduire son impact, ce qui permet d'asseoir une stratégie de gestion des risques budgétaires.

B. Risques budgétaires liés aux Partenariats Publics Privés

Situation actuelle

59. La mission a procédé à un état des lieux de la mise en œuvre des recommandations des précédentes missions concernant la gestion des risques budgétaires liés aux partenariats public-privé (PPP). Ces recommandations sont issues des missions d'AT du siège⁴³ et la mission d'AT d'AFRITAC de l'Ouest),⁴⁴ portent notamment sur l'intégration complète des PPP dans le PIP, la Loi de finances (LF) et la documentation budgétaire, à travers un chapitre sur « risques budgétaires liés aux PPP » dans la DRB annexée au PLF.

60. L'état des lieux de la mise en œuvre des recommandations relatives aux risques budgétaires liés aux PPP révèle des progrès. Des efforts ont été accomplis, notamment l'achèvement du cadre institutionnel des PPP et l'opérationnalisation de l'unité de coordination des PPP au sein du MEF depuis 2022. De plus, il y a eu un renforcement du cadre juridique des PPP dans la GIP, avec la loi n° 032 de 2017, ses décrets d'application n° 041 et 042, ainsi qu'un clausier contractuel établi en septembre 2023, et l'opérationnalisation en cours du Comité PPP.

61. Malgré les progrès réalisés, des défis importants persistent dans la gestion des risques budgétaires liés aux PPP. L'UPPP n'a ni réalisé l'inventaire des grands projets PPP ni procédé à leurs évaluations, et elle n'est pas suffisamment outillée pour effectuer les analyses des risques budgétaires liés aux PPP. Bien que l'UPPP, anciennement DNPPP, ait bénéficié en 2021 par le passé d'une formation sur l'outil PFRAM (*Public Financial Risk Assessment Model*) du FMI, elle ne produit pas d'analyses des risques budgétaires liés aux PPP. De plus, les acteurs (UPPP, DGB, DGIP) de la GIP ne sont pas suffisamment organisés pour apprécier les risques budgétaires liés aux PPP.

Analyse et points d'attention

62. La consolidation de la gouvernance des PPP repose sur l'opérationnalisation effective des dispositifs existants et le renforcement des capacités institutionnelles. Il conviendra de veiller au bon fonctionnement des structures mises en place, en particulier à la capacité technique et organisationnelle de l'UPPP, afin d'assurer un suivi des engagements budgétaires liés aux PPP. Par ailleurs, l'application systématique du clausier contractuel dans la négociation des nouveaux contrats nécessite un accompagnement adéquat, en particulier en matière de sensibilisation et de formation des parties prenantes.

63. Une coordination efficace entre les administrations clés est essentielle pour une évaluation adéquate des risques budgétaires liés aux PPP. Actuellement, la collaboration entre les principaux acteurs de la GIP, tels que l'UPPP, la DGB et la DGIP, est insuffisante, ce qui limite la capacité à apprécier pleinement les risques budgétaires associés aux PPP. L'absence d'une organisation

43 Renforcer la gestion des risques budgétaires liés aux PPP Mai 2024, Renforcer le cadre juridique et les outils de gestion des projets d'investissement public y compris ceux liés aux PPP et au climat, juin 2023, Evaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) juillet 2018 ; Renforcer le cadre juridique et les outils de gestion des projets d'investissement public y compris ceux liés aux PPPs.

44 Mission d'AT sur la mise en œuvre du nouveau cadre général de gestion des investissements publics, d'avril 2025.

et de processus coordonnés peut engendrer des risques budgétaires et causer des dysfonctionnements dans la communication entre les différentes administrations.

64. De plus, l'inventaire des grands projets, ainsi que l'opérationnalisation du Comité PPP, demeurent cruciaux pour garantir l'exercice effectif de son rôle stratégique dans l'examen, l'arbitrage et la validation des projets. L'intégration des engagements liés aux PPP dans les outils de programmation budgétaire et de gestion de la dette publique constitue également un enjeu majeur, notamment dans le cadre du programme SIMANDOU 2040, afin de disposer d'une vision consolidée des engagements budgétaires actuels et futurs. L'absence de cette intégration limite fortement la capacité de planification et de gestion des risques budgétaires. Parallèlement, le suivi des contrats en cours, appuyé par des indicateurs de performance et un dispositif de suivi régulier, devra s'appuyer sur des outils d'analyse financière adaptés, tels que l'outil PFRAM, pour anticiper les risques budgétaires associés aux PPP. Enfin, le renforcement des capacités des acteurs publics impliqués reste un levier essentiel pour assurer une gouvernance des PPP efficace, durable et fondée sur des pratiques de gestion transparente.

C. Risques budgétaires liés aux organismes publics

Situation actuelle

65. La mission a réalisé un état des lieux des recommandations formulées lors de la précédente mission concernant la gestion des risques budgétaires liés aux sociétés publiques (SP). Ces recommandations proviennent de la mission d'AT du siège,⁴⁵ menée en septembre 2020. Elles portent sur le renforcement du cadre opérationnel et juridique, ainsi que sur le développement des capacités de supervision des organismes publics (OP).

66. Le cadre opérationnel de supervision des sociétés publiques a connu des avancées notables grâce à une restructuration institutionnelle. La Direction nationale du patrimoine de l'État et des investissements privés a été réorganisée et élevée au rang de Direction générale du Patrimoine de l'État et des Investissements Privés (DGPEIP). Dans ce contexte, de nouvelles directions techniques ont été créées, notamment la Direction des sociétés publiques et mixtes et la Direction des établissements publics à caractère administratif. Ces évolutions se sont accompagnées de la mise en place d'une équipe dédiée au renforcement de la supervision, de l'élaboration d'un manuel de procédures incluant des fiches opérationnelles en 2024, ainsi que des nominations aux postes de responsabilité selon le nouvel organigramme adopté en mars 2024.

67. Parallèlement à cette réorganisation, plusieurs initiatives institutionnelles ont été entreprises pour consolider la gouvernance des OP. En mai 2023, un guide de contrat de programme a été élaboré⁴⁶ afin d'encadrer les relations contractuelles entre l'État et les organismes publics. Les capacités des administrateurs représentant l'État ainsi que des analystes financiers de la DGPEIP ont été renforcées grâce à l'appui de l'Agence Française de Développement (AFD), a permis de renforcer. Par ailleurs, un guide méthodologique sur les contrats de performance a été conçu pour structurer les engagements réciproques autour d'indicateurs de performance clairs et mesurables. Enfin, une charte

45 Mission d'AT du FMI sur le renforcement du suivi financier des organismes publics, de septembre 2020.

46 MEF a bénéficié de l'appui d'Expertise France.

des administrateurs a été adoptée en 2023 afin de formaliser leurs responsabilités, leurs obligations déontologiques et les principes de gouvernance auxquels ils doivent se conformer au sein des conseils d'administration.

68. Sur le plan des outils et du suivi, la DGPEIP a bénéficié d'un soutien important pour améliorer ses capacités de supervision. Depuis plusieurs années, le projet PAGEF accompagne la DGPEIP dans le développement et la mise en œuvre, en 2023, du Système de Suivi des Organismes Publics (SYSOP), couvrant l'ensemble des sociétés publiques, à l'exception des banques. À ce jour, la DGPEIP assure le suivi de 34 sociétés publiques. Par ailleurs, la tenue en décembre 2024 de la première édition de la revue annuelle des Sociétés publiques et Mixtes (RASP),⁴⁷ marque une étape majeure dans le renforcement du dispositif institutionnel du suivi.

69. La RASP met en évidence des vulnérabilités financières et institutionnelles importantes, exposant l'État à des risques budgétaires croissants. En dépit d'un chiffre d'affaires cumulé représentait environ 1,2 pourcents du PIB en 2023 et d'un résultat net global de 257 milliards GNF, ces performances demeurent concentrées sur un nombre restreint de sociétés publiques. La majorité d'entre elles continue d'enregistrer des déficits structurels, limitant ainsi leur capacité à contribuer durablement aux recettes de l'État et renforçant leur dépendance aux subventions budgétaires. Le diagnostic réalisé dans le cadre de la RASP a par ailleurs mis en lumière plusieurs défis structurels entravant une supervision financière efficace du secteur public. L'analyse a notamment révélé des difficultés persistantes dans l'exploitation des états financiers et des rapports de gestion, largement imputables à l'absence de transmission régulière et systématique des documents requis (états financiers certifiés, rapports de gestion, procès-verbaux des conseils d'administration et des assemblées générales, etc.).

70. La culture de gestion des risques budgétaires liés aux sociétés publiques reste encore peu développée. En 2021, avec l'appui du FMI, l'outil de diagnostic de la santé financière des SP (*SOE-Health Check Tool*) a été introduit pour analyser les risques budgétaires liés aux SP. Il a alors été utilisé pour évaluer six sociétés publiques stratégiques : l'Agence de la Navigation Aérienne (ANA), Électricité de Guinée (EDG), la Société des Eaux de Guinée (SEG), la Société Navale de Guinée (SNG), la Société de Gestion et d'Exploitation de l'Aéroport de Conakry (SOGEAC), et la Société Guinéenne du Patrimoine Minier (SOGUIPAMI). Toutefois, depuis cette première utilisation, l'outil n'a pas été réutilisé par la DGPEIP, notamment en raison du renouvellement des équipes et de la faible appropriation initiale de l'outil.

71. La mission révèle qu'il y a un manque de visibilité et de suivi des passifs contingents, en particulier en ce qui concerne les emprunts rétrocedés aux SP et les garanties de crédit associées à leur dette. Les autorités disposent actuellement d'une visibilité limitée sur les passifs contingents, alors même que ces engagements représentent un risque budgétaire en cas de défaillance de remboursement. En l'absence d'un dispositif de suivi centralisé et structuré, ces passifs peuvent générer des charges budgétaires imprévues pour l'État et compromettre la soutenabilité des finances publiques.

⁴⁷ <https://www.mef.gov.gn/mef-revue-annuelle-des-societes-publiques-quelle-dynamique-pour-une-meilleure-gouvernance-des-societes-publiques-et-mixtes/>

Analyse et points d'attention

72. L'absence d'une appropriation durable de l'outil SOE-Health Check Tool freine l'intégration de l'analyse des risques dans la supervision des sociétés publiques. L'introduction ponctuelle de l'outil SOE-Health Check Tool en 2021 n'a pas été suivie d'une institutionnalisation effective de son utilisation. Son abandon s'explique en grande partie par le renouvellement des équipes, le manque de formation, et l'absence d'intégration dans les processus de travail de la DGPEIP. Cette situation souligne la nécessité d'un accompagnement plus structuré, notamment par le biais de renforcement des capacités et d'un appui technique régulier, afin de favoriser l'appropriation de cet outil et sa pérennisation.

73. La faiblesse de la culture de gestion des risques budgétaires constitue un point de vulnérabilité majeur. Cette carence limite la capacité de l'administration à anticiper et à prévenir les tensions budgétaires potentielles générées par les sociétés publiques, en particulier celles à fort impact financier telles que les risques liés aux activités de l'Électricité de Guinée (EDG) ou de la Société des Eaux de Guinée (SEG). L'absence de processus clairs et coordonnés pour l'identification, l'évaluation et le suivi des risques budgétaires, conjuguée à une communication insuffisante entre les principaux acteurs notamment la DGB et la DGPEIP, pourrait accroître de manière significative l'exposition de l'État à des risques budgétaires non maîtrisés.

74. Les faiblesses dans le suivi des passifs contingents, en particulier emprunts rétrocedés et les garanties de crédit accordées aux sociétés publiques (SP) réduisent la capacité des autorités à mesurer l'exposition budgétaire réelle de l'État liée à ces engagements (Encadré 7). En cas de défaillance de remboursement par les SP, ces engagements peuvent se matérialiser sous forme de charges budgétaires directes, mettant ainsi sous pression la trésorerie publique et compromettant la soutenabilité de la dette publique. Le manque de visibilité sur ces passifs contingents accroît les incertitudes sur les besoins de financement futurs et rends plus difficile la programmation budgétaire à moyen terme.

Encadré 7: Emprunts rétrocedés aux sociétés publiques (SP) et risques budgétaires

Les emprunts rétrocedés aux sociétés publiques (SP) constituent une dette directe de l'État et un actif pour celui-ci. Ils sont le plus souvent sollicités pour des projets ayant une valeur économique et sociale positive et peuvent être remboursés à l'aide des revenus générés par ces projets. Ces emprunts représentent un enjeu majeur en matière de gestion budgétaire. En effet, ils engagent financièrement l'État, qui demeure, en dernière instance, responsable en cas de défaillance de remboursement. L'absence d'un suivi rigoureux et centralisé de ces emprunts limite la capacité des autorités à évaluer précisément les risques associés.

Cette situation expose le budget de l'État à des charges imprévues pouvant résulter d'arriérés ou de défauts de paiement, ce qui compromet la soutenabilité budgétaire à moyen et long terme. Ainsi, le contrôle et la transparence autour des emprunts rétrocedés aux SP sont essentiels pour anticiper ces risques et préserver la stabilité financière publique.

Source : Mission

D. Recommandations

75. Afin de renforcer la gestion des risques budgétaires, la mission formule les recommandations et actions suivantes :

- **Recommandation 3.1. Mettre en place un cadre formel et structuré pour l'identification, l'analyse et la gestion des risques budgétaires, appuyé par une équipe dédiée à la DGB et des processus coordonnés entre administrations :**
 - Constituer une équipe dédiée à l'analyse des risques budgétaires au sein de la DGB ;
 - Établir un cadre formel pour l'identification et l'analyse des risques budgétaires qui à terme permettra de couvrir toutes les dimensions des risques budgétaires ;
 - Renforcer la coordination inter-administrations (UPPP, DGPEIP, DNPM, etc.) sous l'égide de la DGB pour améliorer les analyses et la gestion des risques budgétaires ;
 - Appuyer le renforcement des capacités techniques des administrations concernées (DGB, C-UPPP, DGPEIP, DGIP, etc.) par la formation continue des équipes impliquées dans les analyses et la gestion des risques budgétaires.
- **Recommandation 3.2. Renforcer les analyses et la gestion des risques budgétaires liés aux PPP par une meilleure connaissance, analyse et coordination institutionnelle.**
 - Réaliser un inventaire des grands projets PPP afin de disposer d'une base de données fiable pour les analyses et la gestion des risques budgétaires ;
 - Renforcer les capacités techniques et humaines de l'UPPP, notamment en matière d'utilisation de l'outil PFRAM, pour les analyses des risques budgétaires liés aux PPP ;
 - Améliorer la coordination entre la DGB, l'UPPP et la DGIP en mettant en place des mécanismes formels d'échange d'informations et de validation conjointe des analyses des risques budgétaires liés aux PPP ;
 - Intégrer systématiquement les risques budgétaires liés aux PPP dans les documents budgétaires, à travers un chapitre « risques budgétaires liés aux PPP » dans la DRB annexée au PLF.
- **Recommandation 3.3 Institutionnaliser et renforcer durablement la gestion des risques budgétaires liés aux sociétés publiques :**
 - Renforcer les capacités techniques et humaines de la DGPEIP en analyse des risques budgétaires liés aux SP, à travers l'organisation de sessions de formation initiale et continue à l'usage de l'outil SOE-Health Check Tool ;
 - Améliorer la coordination entre la DGB et la DGPEIP en mettant en place des mécanismes formels d'échange d'informations et de validation conjointe des analyses des risques budgétaires liés aux SP ;
 - Recenser les emprunts rétrocédés aux SP et intégrer les données dans le SYSOP, en lien avec le SYGADE de la DND-APD ;
 - Intégrer systématiquement les risques budgétaires liés aux SP dans les documents budgétaires, à travers un chapitre « risques budgétaires liés aux SP » dans la DRB annexée au PLF.

Annexe 1. Termes de Reference du Conseiller Résident

Cadre de l'assistance technique

Un Conseiller Résident (CR) du FMI travaillera à plein temps à Conakry, pendant 24 mois, auprès du Cabinet du Ministère du budget (MB) et collaborera avec le ministère de l'Économie et des finances (MEF). Il accompagnera les autorités (i) à l'introduction du budget programme (à hauteur de 50 pourcents de son temps), (ii) au renforcement de la gestion des risques budgétaires (à hauteur de 25 pourcents de son temps), et (iii) à l'amélioration du reporting financier (à hauteur de 25 pourcents de son temps).

Objectifs de l'assistance

Objectif stratégique 1 : l'introduction de la budgétisation par programme constitue une priorité essentielle pour le gouvernement Guinéen. Toutefois, sa mise en œuvre doit se reposer sur un calendrier réaliste, avec des étapes clairement définies. Elle nécessite certaines conditions préalables, telles que la disponibilité de ressources humaines qualifiées au sein du MEF et du MB, ainsi qu'un budget annuel crédible et solide. Les objectifs de l'assistance technique dans ce domaine sont de soutenir les autorités dans la mise en œuvre de la budgétisation par programme à titre pilote, ainsi que dans le déploiement progressif de la budgétisation sensible au genre et au climat.

Objectif stratégique 2 : le MB a commencé à produire un document de déclaration des risques budgétaires (DRB) en 2021, qui reste largement perfectible. L'assistance vise ainsi à renforcer les capacités des agents du MEF et du MB dans l'identification et l'évaluation des risques budgétaires, notamment liés au PPP et aux établissements et entreprises publics.

Objectif stratégique 3 : des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'intégrité des données financières et renforcer la production des rapports financiers annuels. L'assistance vise à appuyer le MEF et le MB à renforcer la capacité du Comité des Lois de Règlement dans l'examen des états financiers et des comptes annuels et de renforcer la capacité du Comité Balance.

Modalités de l'assistance.

Le CR séjournera à Conakry pendant 24 mois. Il assurera, en collaboration avec les services du MB et du MEF, le pilotage du projet et la mise en œuvre des activités identifiées. Il assurera, également un appui aux activités d'assistance technique conduites par le département des finances publiques du FMI. L'assistance comprendra en outre des visites d'experts, en nombre limité, et pourront être organisées sur des sujets techniques spécifiques liés au projet, et sera aussi complétée par des appuis d'AFRITAC de l'Ouest.

Suivi des activités/repères

Le tableau qui détaille les activités à réaliser par le CR est fourni dans le plan de travail annuel du projet (Annexe 1). Afin de mesurer l'avancée des activités et l'atteinte des objectifs assignés au projet, le CR produira (i) des rapports trimestriels succincts qui permettront de mesurer régulièrement la réalisation des activités et d'identifier les blocages, et qui permettront de suivre la réalisation des différents repères, l'exécution du projet et l'atteinte des objectifs. Ces documents seront partagés avec les autorités et la délégation de l'UE en Guinée.

Annexe 2. Programme de Travail Annuel de l'Assistance Technique (2025 – 2027)

Capture d'écran

PLAN DE TRAVAIL ANNUEL 2025 - 2027

Résultats du Projet	Jalons / Actions	Source de vérification de l'atteinte des résultats	Structures responsables		Calendrier et type d'intervention							
			Chef de file	Structures associées	2025		2026		2027			
					T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
Axe 1: Introduction du Budget Programme												
R1 - Renforcement du processus budgétaire annuel et meilleure allocation des ressources	Renforcer la budgétisation annuelle et pluriannuelle et l'exécution du budget annuel	PEFA PI-8										
	Constituer une taskforce pour identifier et analyser les goulots d'étranglement dans la préparation et l'exécution du budget		DGB/DGIP	Comité cadrage / CSFP / CE / CT / Ministères sectoriels / DNCMP		CR	CR	CR	CR	CR	CR	CR
	Assurer la budgétisation et l'exécution en AE/CP des projets pilotes		DGB/DGIP	DGIP / Ministères sectoriels					APW	CR		AF W
	Relancer le chantier sur les AE/CP en adoptant et en appliquant l'arrêté mettant en place le Comité dédié et en le reflétant progressivement dans le PIP et le budget de l'Etat		DGB/DGIP	DGIP / Ministères sectoriels			CR		APW		CR	AF W
	Préparer une réorganisation de la DGB		DGB	Cabinet MB			AF W					
	Reduire les délais et mieux respecter le calendrier budgétaire		DGB	Primature / Cabinets MB et MEF								
	Publier le CDMT global et les plafonds pour les lettres de cadrage en annexe au DPBP		DGB	Cabinet MB			CR	CR			CR	CR
	Mettre en œuvre progressivement la budgétisation sensible au genre (BSG) et la budgétisation sensible au climat (BSC)	PEFA GRPFM 2, PEFA GRPFM 3, PEFA GRPFM 6, PEFA CRPFM 2, PEFA CRPFM 3, PEFA CRPFM 5										
	Intégrer les travaux BSG et BSC dans la circulaire portant préparation du budget ainsi que dans la lettre de cadrage		DGB/DGIP	Primature / Cabinets MB et MEF			CR				CR	
	Marquer les dépenses sensible au genre et au climat des ministères pilotes, et publier un rapport du budget sensible au genre et un rapport du budget sensible au climat et l'annexer au PLF 2027		DGB/DGIP	MPFEPV / MEDD / Ministères pilotes				STX	CR			CR

Document entier



Plan de travail annuel du projet_ -