

RENFORCER
LES COMPÉTENCES
EN FINANCES PUBLIQUES
EN AFRIQUE



Gérer l'accumulation des arriérés intérieurs en Guinée

Notes de pratique

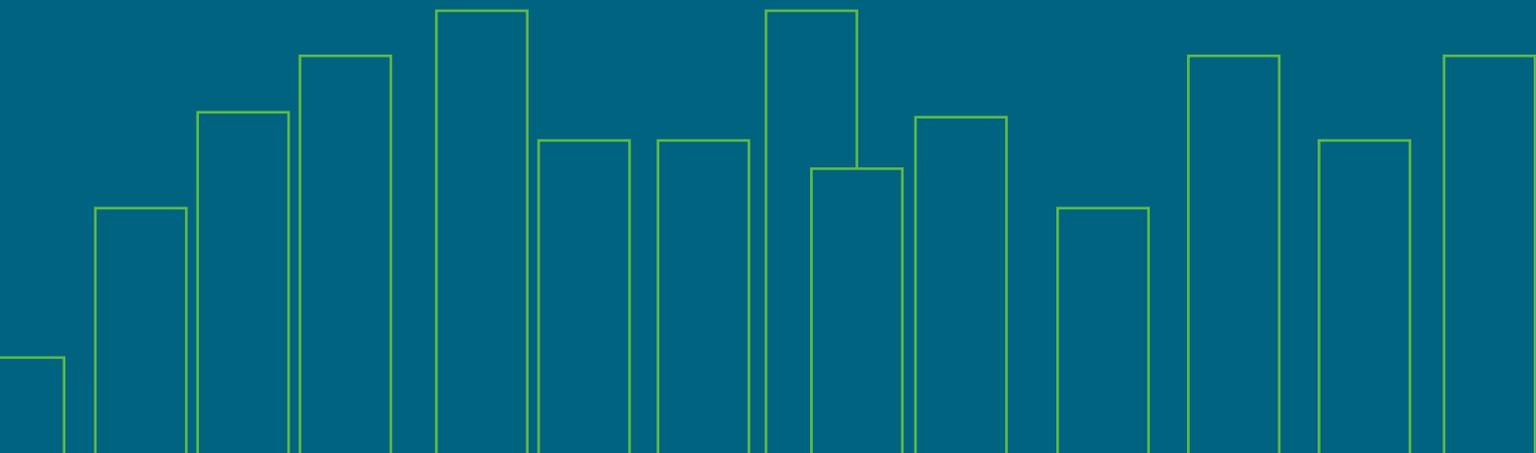


Liste des matières

<i>Acronymes et abréviations</i>	3
<i>Remerciements</i>	3
1. Introduction	4
2. Le problème de l’accumulation des arriérés en Guinée	8
3. Les causes sous-jacentes de l’accumulation des arriérés en Guinée : les conclusions d’une approche axée sur l’apprentissage par l’action	10
4. Identifier des solutions adaptées au contexte sur l’accumulation des arriérés en Guinée	13
5. Conclusion	16
<i>Références</i>	17

Table des figures et tableaux

Figure 1 : Paiement des arriérés en comparaison des budgets des secteurs sociaux (Mds GNF)	5
Figure 2 : La structure du programme RCFP	7
Figure 3 : Les causes de l’accumulation des arriérés en Guinée.....	9
Figure 4 : Diagramme en arête de poisson expliquant l’accumulation des arriérés intérieurs en Guinée	12
Tableau 1 : Les solutions à court et à long terme	13



Acronymes et abréviations

EDG	Électricité de Guinée
FMI	Fond monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
GNF	Franc guinéen
MDA	Ministères, départements et agences
MoEFP	Ministère de l'Économie et des Finances et du Plan
PDIA	Adaptation itérative pour la résolution de problèmes
PIB	Produit intérieur brut
RCFP	Renforcer les compétences en finances publiques

Remerciements

Ce rapport a été initialement préparé en français et traduit en anglais. Il a été préparé par Mme Yacine Bio-Tchané, avec le concours de Madame Joana Bento (CABRI) et la participation de l'équipe Syli de la Guinée, notamment Madame Doré Soua et Messieurs Sylla Abdourahmane, Barry Thierno Ibrahim, Diallo Mamadou Mouctar, Camara Soufiane et Diane Ousmane. Nous remercions également M. Thierno Amadou Bah, Secrétaire général au ministère du Budget pour son leadership et soutien au travail de l'équipe.

Nous remercions également la Banque africaine de développement pour son soutien financier au programme « Renforcer les compétences en finances publiques » de 2023/2024 et à la production de ce rapport.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

1. Introduction



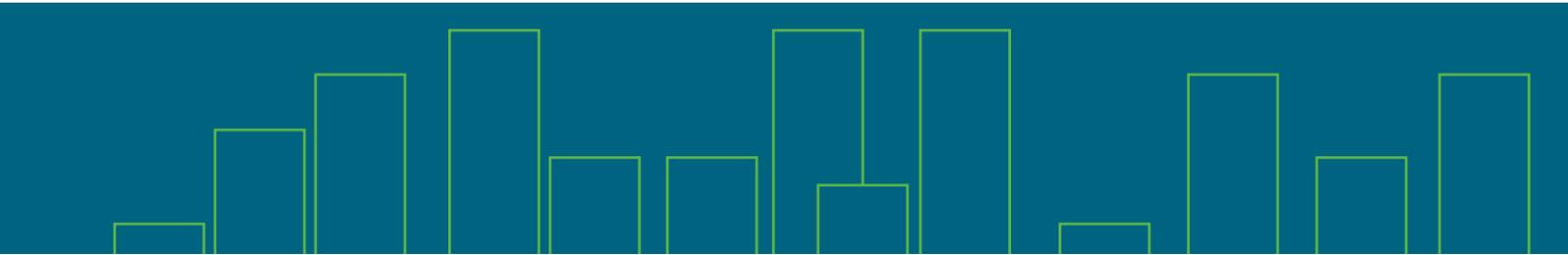
Contexte

La République de Guinée située en Afrique de l'Ouest regorge d'une diversité de ressources, notamment minières (la bauxite, l'or, le diamant et le fer) et de ressources pétrolières, toutes peu exploitées à leur plein potentiel. Le pays compte plus de 13 millions d'habitants et se caractérise par sa jeunesse avec plus de 45 % de la population âgée de moins de 14 ans (Institut National de la Statistique, 2023). Son économie est principalement stimulée par les secteurs secondaires et tertiaires – représentant respectivement en moyenne 2,15 % et 1,15 % de la croissance (MoEFP, 2024).

L'économie guinéenne a fait preuve de résilience malgré les chocs internes et externes auxquels elle a eu à faire face au cours de cette dernière décennie. Depuis la période post-COVID, la croissance a enregistré une bonne performance à tendance haussière de 5 % en moyenne entre 2020 et 2023 et un niveau d'endettement modéré et prudent (36,2 % du PIB en 2023) (MoEFP, 2024). Cependant, ces progrès sont entachés par l'instabilité politique résultant du coup d'état de septembre 2021 et d'un fort taux de renouvellement du personnel administratif, un fort taux d'inflation en moyenne annuelle de 10 % entre 2020 et 2023 et des conditions sociales précaires :

la Guinée se retrouve au bas du classement de l'Indice sur le développement humain occupant le 182^e rang sur 191 pays en 2021/2022.

Les finances publiques présentent un tableau mixte avec des efforts consentis pour améliorer la mobilisation des ressources internes qui atteint 13,7 % du PIB en 2023 (MoEFP, 2024) (toutefois en deçà de la moyenne d'Afrique subsaharienne de 15 %). Au niveau des dépenses, la tendance haussière est importante entre 2020 et 2021 (croissance de 24 %) mais plus modérée entre 2021 et 2023 (6 %) (MoEFP, 2024). Globalement, les finances publiques ont été restrictives de façon à résorber le déficit budgétaire au point de passer de 4,2 % à 0,3 % du PIB entre 2020 et 2022 (MoEFP, 2024) ; cependant, entre 2022 et 2023, le déficit se creuse à nouveau et atteint 2,2 %.



La problématique du paiement des arriérés

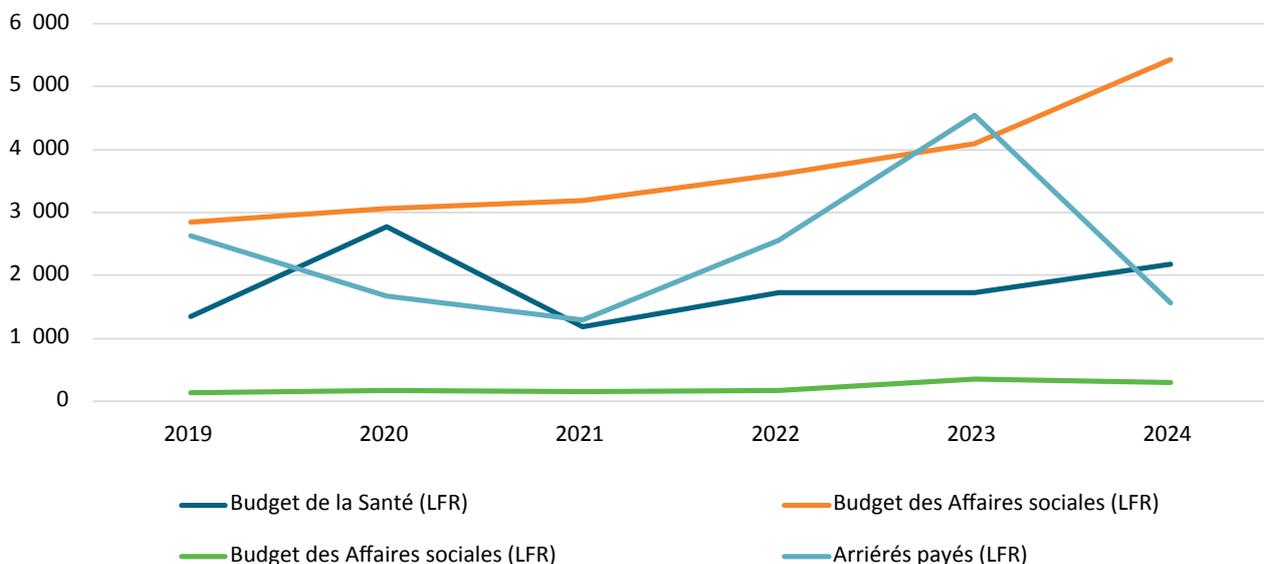
En Guinée, **les arriérés constituent des obligations financières de l'administration publique pour un service rendu dont le paiement n'a pas été effectué dans un délai de 90 jours**. Sur la période de 2021 à 2023, le stock des arriérés, ou le montant total des restes à payer, s'élève à 3 925 milliards de GNF, soit l'équivalent de 14 % des dépenses publiques.

L'ensemble de ces arriérés représentent majoritairement les subventions de l'État (63 %), puis les investissements (21 %) enfin les biens et services fournis par les prestataires (16 %). Parmi les subventions de l'État, se trouvent celles de la société d'Électricité de Guinée (EDG) qui représentent 56 % de l'ensemble des arriérés. En effet, l'EDG bénéficie d'un statut particulier auprès du Gouvernement de sorte

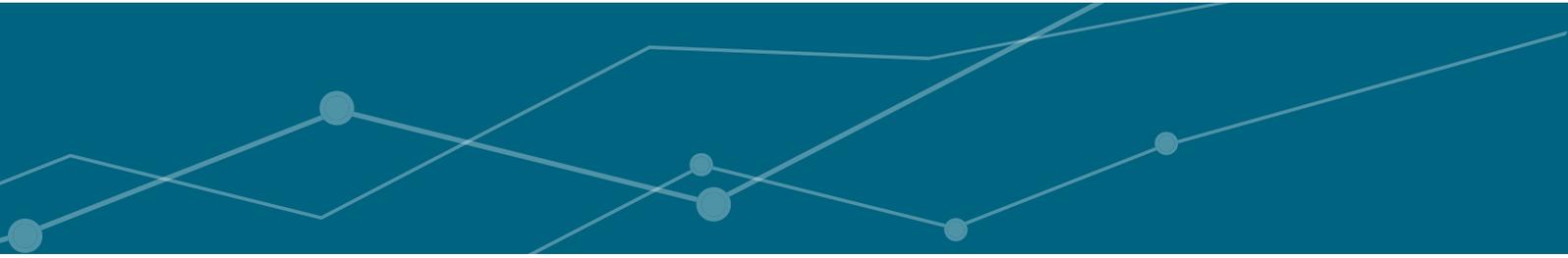
que le Premier Ministre détermine les subventions de l'EDG dans la lettre de cadrage et les orientations budgétaires. Jusqu'en 2024, ces arriérés représentent des dépenses régulièrement engagées en plus des dépenses extrabudgétaires et de souveraineté politique.

Le stock des arriérés restant à payer en 2023 dépassent de peu (11 %) le budget de l'éducation, représente plus du double du budget de la santé et près de 12 fois celui des affaires sociales. Bien que cette année symbolise le point culminant des arriérés payés, depuis 2021, l'écart entre les volumes d'arriérés payés et les budgets de la santé et des affaires sociales se creuse de manière significative tandis qu'avec celui de l'éducation la tendance ne s'est inversée qu'en 2023.

Figure 1 : Paiement des arriérés en comparaison des budgets des secteurs sociaux (Mds GNF)



Source : Ministère du Budget



Outre, les implications budgétaires occasionnées par l'accumulation d'arriérés, une enquête du département Afrique du Fonds monétaire international (AID et FMI, 2018) illustre **les effets des arriérés intérieurs sur des agrégats macroéconomiques clés** : un recul de 0,33 % de la croissance et de 0,2 % des recettes fiscales sur le PIB. Par ailleurs, une enquête de la Banque mondiale (FMI, 2024) auprès des entreprises démontre les effets plus significatifs au niveau de leurs chiffres d'affaires qui baissent de 4,68 points de pourcentage, de la création d'emplois qui est également réduite de 2,54 points de pourcentage et la productivité qui est en recul de 5,43 points de pourcentage.

L'enjeu des arriérés pour la Guinée n'est plus à démontrer sur la croissance, l'essor du secteur privé et la confiance aux institutions de l'État. Par ailleurs, le nouveau statut de pays à revenu intermédiaire pourraient accroître le service à la dette et évincer le paiement des arriérés empirant la situation davantage. En outre, **l'absence d'une stratégie d'apurement des arriérés à partir du budget national sans accorder de priorité aux secteurs sociaux essentiels, approuvée par le Gouvernement est inquiétante.**

Au regard de cette situation, une équipe pluridisciplinaire (Équipe Syli) de cadres du ministère du Budget et du ministère de l'Économie et des Finances – représentés par les directions du Trésor et de la Dette et de l'aide publique au développement – ont formulé une problématique autour de l'accumulation des arriérés intérieurs en Guinée, dans le cadre du programme de CABRI « Renforcer les compétences en finances publiques (RCFP) ».

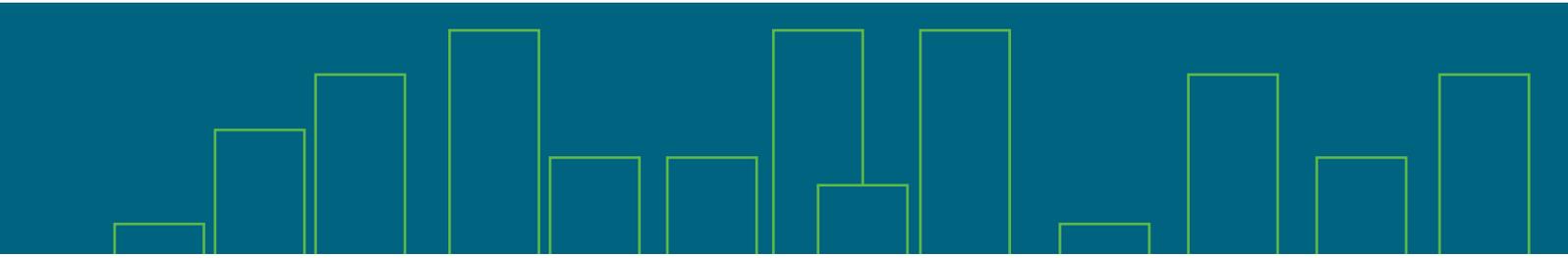
Le programme RCFP de CABRI est un programme d'apprentissage par l'action de 12 mois conçu pour renforcer les compétences locales pour la résolution des problèmes de finances publiques à l'échelle locale. Le programme reconnaît que la gestion des finances publiques (GFP) ne se prête pas à une approche unique et qu'outre des solutions techniques, les solutions durables de GFP nécessitent une compréhension approfondie et une gestion prudente des contraintes de l'économie politique.

Ainsi, le programme RCFP applique l'approche PDIA (Adaptation itérative pour la résolution de problèmes) qui a été développé en réponse aux défis identifiés dans de multiples évaluations d'impact des réformes de la GFP au cours des 30 dernières années. Celles-ci ont révélé certaines lacunes (Andrews, 2013 ; Fritz, Verhoeven et Avenia, 2013) liées à :

1. La reproduction de bonnes pratiques internationales qui dans certains cas n'ont pas été appropriées à la résolution de problèmes locaux ;
2. Une faible adhésion et un engagement limité des agents locaux qui ont conduit à la résistance au changement ;
3. Des approches de réforme trop rigides qui n'ont pas permis l'adaptation des solutions au contexte local.

Pour répondre à ces défis, l'approche PDIA et le programme RCFP reposent sur les principes suivants :

1. Des solutions locales à des problèmes locaux : les problèmes identifiés localement mobilisent l'attention et facilitent l'élaboration de solutions adaptées au contexte.
2. L'appropriation locale des réformes : les fonctionnaires au sein des institutions sont les mieux placés pour entreprendre des réformes en leur sein, car ils comprennent leur contexte local et peuvent mobiliser le soutien nécessaire.
3. Expérimentation, apprentissage et adaptation : les réformes exigent une revue constante de ce qui fonctionne où ne fonctionne pas, ainsi que l'adaptation et l'itération au fur et à mesure ou de nouveaux enseignements sont acquis.
4. La déviance positive : l'émergence de solutions locales appropriées nécessite la création d'environnements au sein des organisations qui encouragent l'expérimentation et la déviance positive.
5. La propagation par la diffusion : l'implication indispensable des parties prenantes de l'ensemble des organisations afin de s'assurer de la viabilité, de la légitimité et de la pertinence des réformes.



La structure du programme RCFP facilite l'apprentissage pratique et expérimental des fonctionnaires pour la résolution de problèmes complexes de finances publiques.

Figure 2 : La structure du programme RCFP

- 1** **Processus de candidature** [5 semaines]
Les fonctionnaires des ministères africains des Finances et sectoriels sont invités à présenter leur candidature au programme en identifiant un problème urgent de finances publiques propre à leur pays et en nommant une équipe nationale qui œuvrera à la résolution de ce problème.
- 2** **Cours en ligne** [5 semaines]
Le cours de formation en ligne présente l'approche PDIA aux équipes, en utilisant des cours vidéo RCFP, des lectures, des devoirs, des exercices de réflexion et des interactions entre pairs.
- 3** **Atelier de cadrage** [4 semaines]
Les équipes se réunissent lors de l'atelier de cadrage RCFP, et consacrent leurs efforts par équipe pour : (i) cerner leur problème de finances publiques ; (ii) identifier ses causes principales et secondaires ; et (iii) déterminer les points d'entrée et les actions immédiates qu'elles mèneront pour commencer à résoudre le problème.
- 4** **Période d'apprentissage par l'action** [environ 40 semaines]
Les équipes-pays procèdent à des itérations d'apprentissage régulières axées sur la résolution pratique de leur problème. Il s'agit notamment de : (i) de rassembler et d'analyser des données sur leur problème ; (ii) de consulter les principales parties prenantes afin d'obtenir de nouvelles perspectives sur leur problème et un soutien politique et administratif en faveur du travail de l'équipe ; et, (iii) de tenir des réunions d'équipe régulières pour faire part des progrès accomplis, des défis à relever et d'idées, ainsi que pour clarifier les objectifs et convenir des prochaines étapes
- 5** **Ateliers d'évaluation** [2 à 3 jours]
Tout au long du programme, les équipes participent à deux ateliers d'évaluation en vue de faire part des progrès accomplis, des nouveaux enseignements tirés, d'études de cas pertinentes et de déterminer les objectifs et les étapes pour les mois à venir. À la fin du programme, les participants reçoivent un certificat d'achèvement et restent connectés au réseau des membres RCFP.
- 6** **Poursuite de l'engagement**
Après l'achèvement du programme, les équipes continuent d'œuvrer à la résolution de leurs problèmes de finances publiques et déterminent l'importance du soutien supplémentaire que CABRI devra leur apporter à l'avenir.

Consciente de l'importance d'identifier un problème significatif et conséquent, qui attire l'attention des parties prenantes et qui permet d'identifier les causes sous-jacentes afin de proposer les solutions locales les plus idoines, l'équipe Syli a formulé le problème suivant :



Forte accumulation des arriérés intérieurs, impactant la mise en œuvre des politiques publiques, pénalisant les fournisseurs et entachant la crédibilité de l'État

2. Le problème de l'accumulation des arriérés en Guinée

L'équipe Syli a formulé cinq (05) hypothèses qui pourraient expliquer la situation d'accumulation des arriérés. Les hypothèses sont présentées dans la figure 3.

Les causes et sous-causes initialement identifiées ont été justifiées avec des données obtenues à la Direction générale du budget ainsi que l'expérience des membres de l'équipe dans l'élaboration des cadrages macroéconomiques puis budgétaires ainsi que les étapes de formulation et d'exécution du budget général de l'État.

L'équipe Syli a identifié deux principaux points d'entrée pour son enquête. Ceci est basé sur l'évaluation d'un espace plus favorable et de l'aptitude à apporter des changements. Cette évaluation était fondée sur l'existence d'un environnement d'acceptation favorable des parties prenantes concernées (le degré selon lequel les parties prenantes acceptent le besoin de changement), l'autorité (le soutien de haut niveau requis pour mener à bien la réforme) et l'aptitude (les ressources disponibles en termes de temps, les compétences, le financement, etc.). Ces points d'entrée sont :

1. L'élaboration de budgets irréalistes avec une analyse de toutes les sous-causes relatives au cadrage macroéconomique et au cadrage budgétaire et
2. L'inefficience du système de gestion de trésorerie, notamment avec l'opérationnalisation du Compte Unique du Trésor.

Figure 3: Les causes de l'accumulation des arriérés en Guinée

Élaboration de budgets irréalistes symbolisée par de faibles taux d'exécution	Les faiblesses des outils utilisés pour les orientations macroéconomiques	Non-mise à jour des données macroéconomiques	Absence de robustesse des projections budgétaires
Faible niveau de ressources intérieures	Dysfonctionnement de la chaîne de recouvrement	Non-sécurisation des recettes de l'administration fiscale	Assiette fiscale étroite
Priorisation de certains MDA au détriment de dépenses prévues dans d'autres MDA	Les crédits de la Présidence, de la Défense et de la Sécurité sont exécutés à plus de 100 %	Les dépenses extrabudgétaires sont une norme	Responsabilité limitée sur l'utilisation des fonds publics
Inefficiences du système de gestion de trésorerie illustrées par la multiplicité des comptes en banque de l'État pour gérer les finances publiques	Non-respect de la Convention du compte unique du Trésor (CUT)	Faible visibilité sur la disposition des ressources pour faire face aux dépenses	Faible coordination entre les plans d'engagement, de passation de marchés et de trésorerie
Non-respect des délais de traitement dans le circuit de la dépense	Non-respect de l'instruction fixant le contrôle de délai des dépenses	Lourdeur administrative pour le décaissement des paiements	Absence de réglementation sanctionnant le non-paiement à temps des dépenses

3. Les causes sous-jacentes de l'accumulation des arriérés en Guinée : les conclusions d'une approche axée sur l'apprentissage par l'action

Le processus de déconstruction du problème par l'équipe Syli a permis de collecter les données et informations nécessaires pour expliquer les raisons institutionnelles, techniques et politiques qui sous-tendent ces causes.

De prime abord, il était important de situer le délai pour qu'une dépense impayée constitue un arriéré (90 jours) ; puis, d'évaluer le stock et l'évolution des arriérés intérieurs qui à ce stade ne peuvent pas être entièrement confirmés comme des services rendus impayés, créant une équivoque sur la nature de l'apurement effectué ; et, enfin, de passer en revue des instructions conjointes sur les délais de liquidation. Ce processus a abouti à la réalisation de l'existence de projets de stratégies d'apurement des arriérés depuis 2021 mais de l'absence de validation de ces stratégies.

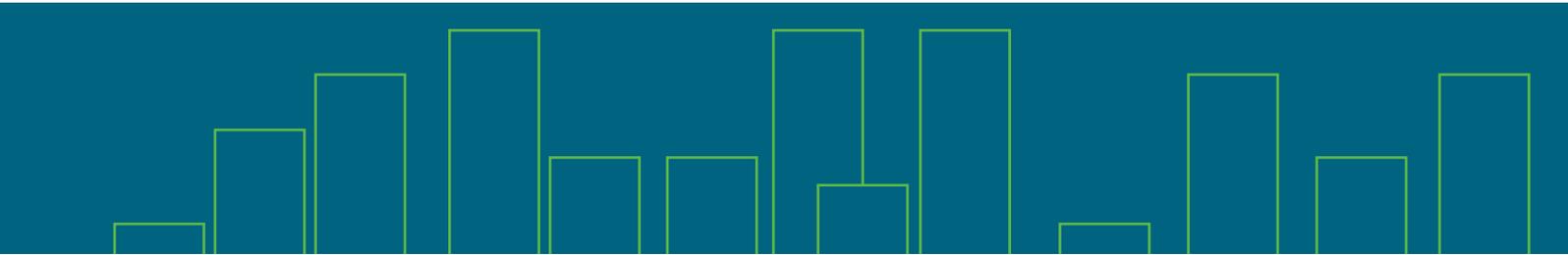
En ce qui concerne les prévisions budgétaires irréalistes, le point de départ est le manque de fiabilité des orientations macroéconomiques.

Malgré l'existence d'un manuel de procédures de l'outil de prévision du cadrage macroéconomique (Modèle de simulation de l'économie guinéenne – MSEGUI), la comparaison entre les prévisions et les réalisations des agrégats révèle des écarts significatifs qui sont dus à la volatilité du taux de change, à l'absence de données économiques exhaustives et récentes pour effectuer des prévisions réalistes ainsi qu'un déficit de personnels compétents en modélisation et prévisions macroéconomiques.

L'outil est considéré comme étant perfectible et pouvant être certifié par des institutions dont l'expertise en macroéconomie n'est plus à démontrer, tel que le Fonds monétaire international. En effet, l'inexactitude des prévisions entrave non seulement la capacité de mobiliser des ressources mais également la taille du budget et la crédibilité de son contenu.

Sur le plan budgétaire, la séparation des institutions chargées de la planification, la programmation et de la budgétisation et le non-respect des procédures budgétaires entravent l'harmonisation entre les politiques publiques et les budgets, notamment dans un contexte économique volatile, vulnérable à divers chocs et fortement dépendant de ressources naturelles. Cette situation se manifeste par les retards ou l'absence de prise de certaines décisions compte tenu de divergences ou de différents niveaux de priorisation d'une problématique entre les diverses institutions. À titre d'exemple, l'absence de consensus sur les stratégies d'apurement d'arriérés au cours des deux dernières années ont fait qu'elles n'ont jamais été signées conjointement par le ministère en charge du Budget et celui en charge de l'Économie, ce qui démontre les problèmes de politique économique au sein du gouvernement.

Par ailleurs, le déphasage entre le plan d'engagement et le plan de trésorerie crée des retards de paiements qui progressivement se transforment en arriérés. Ainsi, bien qu'il existe dans le budget général de l'État de l'année N, une ligne budgétaire relative au « Reste à payer » des arriérés de l'année N-1, les différentes modalités d'exécution de ce poste n'étaient pas toujours conformes au budget approuvé par l'Assemblée nationale. Soit, le montant des arriérés au niveau de chaque ministère sectoriel a été débité de son budget total, l'empêchant d'exécuter ses projets comme prévu, soit une estimation du montant des arriérés était effectuée et inscrite dans la ligne budgétaire « Reste à payer » du budget de l'année N avec comme obligation d'apurer ces arriérés au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année N, ce qui n'est pas toujours effectif compte tenu des contraintes fiscales.



Ainsi, compte tenu des revenus limités et des priorités concurrentes, cette ligne budgétaire bien que majorée annuellement est sous-budgétisée, ne comptabilisant pas tous les arriérés en instance et qui plus est, elle est loin d'être entièrement liquidée à la date butoir. Par exemple, un montant de 2 200 milliards était prévu au titre de la réduction d'arriérés de paiement à supporter par la trésorerie de 2024 tandis que le stock des arriérés s'élève à 3 925 milliards.

Actuellement le gouvernement guinéen peine à apurer les arriérés. En effet, sans une décision politique unanime sur des mesures concrètes d'apurement, cette dernière continuera de se faire de manière hasardeuse et d'entacher la crédibilité budgétaire.

La situation de l'EDG qui constitue la part la plus élevée des arriérés impayés confirme la combinaison de l'absence d'exhaustivité de données sur le volume du stock d'arriérés, le manque de compréhension sur le processus d'accumulation de ces arriérés et l'inexistence d'une stratégie d'apurement. À travers des discussions lors d'un atelier élargi avec les responsables de la direction de l'EDG, il est ressorti que l'entreprise étatique était financée partiellement par l'État qui réglait directement des factures de fournisseurs spécifiques à hauteur d'un plafond donné inscrit dans le budget.

Cependant, l'EDG ne mobilisant pas suffisamment de ressources provenant des factures d'électricité qui reste hautement subventionné par l'État et s'approvisionnant principalement en payant en devises, ne peut entraîner que des coûts supplémentaires que ce dernier sera contraint de finalement prendre en charge. Malgré l'annonce unilatérale dans la lettre de cadrage 2024 d'une réduction graduelle des subventions étatiques en faveur de l'EDG en vue d'un meilleur financement

propre de l'entreprise, la gestion de l'entreprise, et le plan de sauvetage perpétuel de l'État lors de manifestations en cas de coupure d'électricité doivent être réformées afin d'atteindre les résultats escomptés.

Enfin, au niveau de la gestion de la trésorerie, la revue de la convention de tenue et de fonctionnement du compte unique du Trésor (CUT) met en exergue le non-respect du principe d'unicité d'un compte bancaire pour effectuer toutes les opérations financières de l'État. Ce comportement s'explique d'une part par une mauvaise compréhension du CUT et d'autre part par l'érosion de confiance des responsables d'institution par rapport à la gestion des deniers publics par leurs prédécesseurs. Par conséquent, diverses institutions opèrent à partir de comptes en banque dédiés.

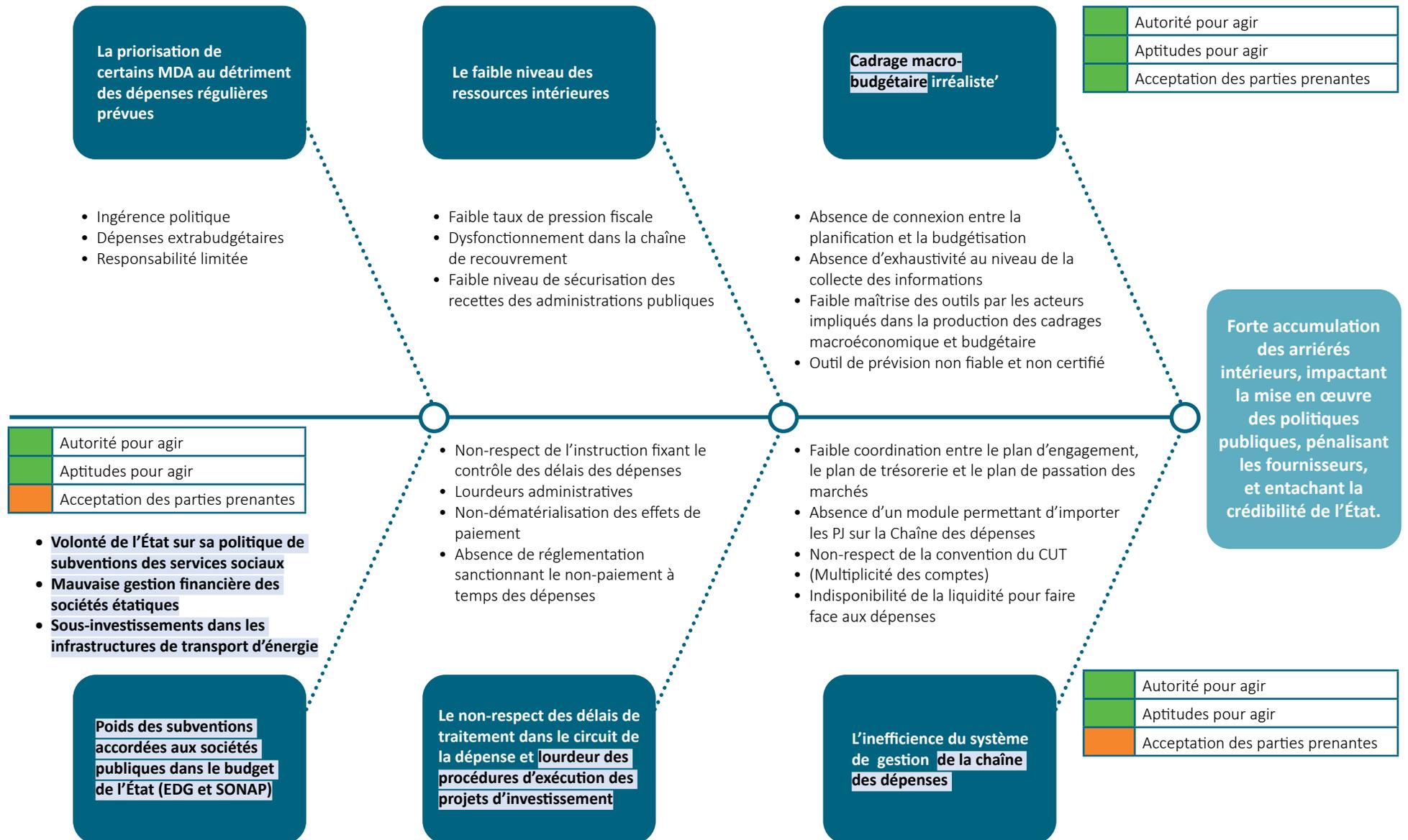
Aussi, que ce soit des sous-comptes reliés au CUT, ou d'autres comptes indépendants, la Banque Centrale de la République de Guinée (BCRG) n'est pas en mesure de fournir en temps réel la situation des flux nets du gouvernement. Ce manque d'informations perturbe la chaîne de dépenses publiques et contribue également en partie à l'accumulation des arriérés.

En outre, une plus grande importance a été attribuée à la politique de subvention de l'État, aux entreprises de l'État, notamment à l'EDG, qui est coûteuse et contreproductive.

Ces enseignements acquis au cours des 10 mois, à la suite de la collecte de données probantes et divers engagements avec les parties prenantes, ont permis à l'équipe de mieux comprendre la problématique et le contexte de l'accumulation des arriérés intérieurs en Guinée – représentés sous forme d'un diagramme en arêtes de poisson ci-dessous.

Figure 4 : Diagramme en arête de poisson expliquant l'accumulation des arriérés intérieurs en Guinée

LEGENDE | Informations modifiées/supplémentaires sur les causes des arriérés en Guinée après la phase d'apprentissage par l'action



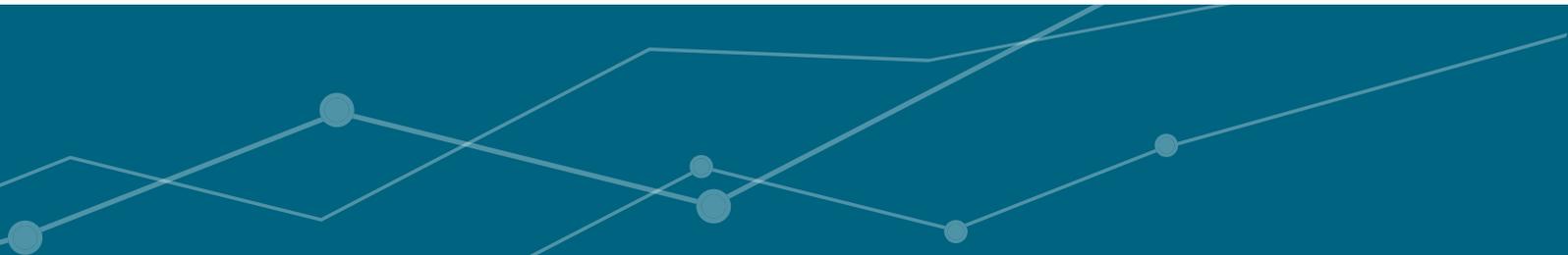
4. Identifier des solutions adaptées au contexte sur l'accumulation des arriérés en Guinée

Tout en accordant une attention particulière aux contraintes plus larges de l'économie politique et leur marge pour le changement, les solutions identifiées sont de deux sorte : (i) celles à court terme, notamment qui ne nécessitent pas de longs processus d'approbation et où l'adhésion est acquise ; et, (ii) celles à long terme qui concernent plusieurs étapes

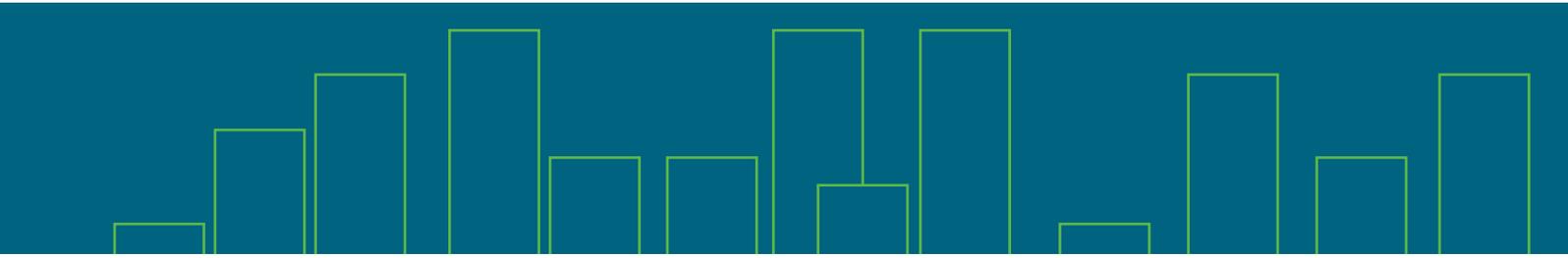
du processus budgétaire et qui se poursuivront de manière continue pendant une longue période. Intégré à ces solutions le capital confiance entre les institutions qu'il importe de reconstruire à partir d'une vision commune et d'une gestion plus saine et orientée sur les résultats à atteindre. Ces solutions, sont présentées plus en détail dans le tableau 1.

Tableau 1 : Les solutions à court et à long terme

	Point d'entrée	Solution	Justification	Résultats à atteindre	Parties prenantes concernées
Long terme	L'élaboration de budgets non-réalistes avec une analyse de toutes les sous-causes relatives au cadrage macroéconomique et au cadrage budgétaire.	Améliorer les outils de prévision et renforcer les compétences techniques et opérationnelles des cadres afin d'évaluer de façon réaliste et exhaustive les ressources et les charges de l'État.	L'outil de gestion macroéconomique ayant montré ses insuffisances pour générer des prévisions reflétant l'état réel de l'économie guinéenne, il importe de s'assurer que le modèle est robuste permettant d'ajuster les hypothèses de base, traitant des données à jour et fiables et produisant des résultats crédibles. Une revue de pairs de la robustesse de l'outil devra être effectuée. Le personnel devra suivre des formations pointues de manière continue pour avoir une bonne maîtrise de l'outil et pour pouvoir effectuer les ajustements nécessaires au regard de l'évolution de l'économie.	Les outils de prévision sont améliorés. Les compétences des cadres en charge de la prévision sont renforcées. Les ressources et les charges de l'État sont évaluées de manière réaliste.	Direction de la Prévision économique et de la Conjoncture.



	Point d'entrée	Solution	Justification	Résultats à atteindre	Parties prenantes concernées
Court terme	L'élaboration de budgets non-réalistes avec une analyse de toutes les sous-causes relatives au cadrage macroéconomique et au cadrage budgétaire.	Mettre en place une plateforme d'échanges d'informations entre les acteurs de la chaîne de cadrage.	<p>Les données et informations ne circulent pas suffisamment entre les acteurs principaux du cadrage macroéconomique et du cadrage budgétaire de la préparation à l'exécution du budget.</p> <p>La mise en place d'une plateforme référentielle de données et accessible à ces acteurs faciliterait la fiabilité des prévisions et estimations réalisées de part et d'autre et consoliderait les bases de données. De tels outils ne sont pas encore mis en place et ils auront le mérite de renforcer la collaboration et de faciliter la transparence entre les acteurs.</p>	La plateforme d'échanges d'informations entre les acteurs de la chaîne de cadrage est opérationnelle et fonctionnelle.	La Direction générale du Plan, la Direction générale du Budget, la Direction générale du Trésor.
	L'inefficacité du système de gestion de trésorerie, notamment avec l'opérationnalisation du Compte Unique du Trésor.	Mettre en place un Comité en charge du suivi des stratégies d'apurement des arriérés ainsi que la limitation de leur constitution.	<p>Au regard du non-aboutissement de la signature des stratégies d'apurement des deux années précédentes, il importe de prioriser de nouveau la question en formalisant le Comité existant et en le responsabilisant pour l'élaboration d'une stratégie d'apurement qui sera approuvée pour l'année N et pour le suivi des décaissement relatifs à cet apurement.</p> <p>Il est proposé que les secrétaires généraux des ministères du Budget et des Finances soient désignés pour approuver ladite stratégie et veiller à sa mise en œuvre. Le choix porté sur les secrétaires généraux s'explique par la stabilité de leurs postes ainsi que le leadership de celui du budget sur le programme RCFP et l'approche PDIA.</p>	<p>La stratégie d'apurement des arriérés est approuvée et mise en œuvre.</p> <p>Le niveau des arriérés intérieurs a baissé.</p> <p>Les délais de paiement des dépenses et des arriérés constitués sont réduits.</p>	La Direction générale du Trésor, La Banque centrale de Guinée.



	Point d'entrée	Solution	Justification	Résultats à atteindre	Parties prenantes concernées
Court terme	L'inefficience du système de gestion de trésorerie, notamment avec l'opérationnalisation du Compte Unique du Trésor.	Apporter des innovations sur le système d'information financière (Exemples : inclure un onglet pièces justificatives jointes et alertes pour les délais sur la chaîne des dépenses).	<p>L'exécution des différentes étapes du budget s'effectue à travers la chaîne des dépenses publiques. Cependant, dès la première phase d'engagement de la dépense par les MDA, il n'est présentement pas possible de garantir que la dépense engagée constitue une prestation en bonne et due forme qui a été réalisée ou qui est en cours de réalisation.</p> <p>Afin d'éviter de se retrouver avec trop de demandes de liquidation en même temps pour des dépenses non-vérfiées, il est proposé de programmer un module qui rend obligatoire la numérisation des pièces justificatives relatives à la prestation (contrats, factures, etc.) avant que la dépense ne soit approuvée par les contrôleurs financiers.</p> <p>À l'étape du paiement à la trésorerie, la mise en place d'un système d'alerte notifiant du retard de paiement d'une dépense inciterait à motiver le personnel à accélérer les procédures mais également à suivre la disponibilité des recettes intérieures lors de l'exécution budgétaire.</p> <p>De telles innovations n'ont pas été testées par le passé et sont opportunes à l'ère de la digitalisation. Par ailleurs, les agents chargés de la chaîne de dépenses ont confirmé la faisabilité de telles innovations dans de courts délais.</p>	<p>Les dépenses engagées représentent des services effectués.</p> <p>Le stock des arriérés est connu et n'a plus besoin d'être audité.</p> <p>La régulation du budget peut se faire plus aisément.</p>	La Direction générale du Budget, la Direction nationale des Systèmes informatiques.

5. Conclusion

In fine, l'Équipe Syli estime avoir expérimenté une approche, qui se démarque de l'assistance technique habituelle, pour la mise en œuvre de réformes en gestion des finances publiques qui est focalisée sur l'identification de solutions idoines selon les spécificités et le contexte du pays par des fonctionnaires. Selon elle, l'approche PDIA consiste à : partir des problèmes locaux, débiter par des actions à leur portée, tirer profit des échecs pour comprendre comment et pourquoi c'est survenu. Leur participation dans la conception des solutions leur permet d'avoir une meilleure aptitude pour leur mise en œuvre.

Un des atouts de l'équipe Syli pour le travail d'équipe est la familiarité entre ses membres qui travaillent déjà en étroite collaboration lors de l'exécution du budget. Toutefois, grâce aux nombreuses concertations avec les diverses institutions, l'équipe a pu avoir une meilleure compréhension des processus et du modus operandi de ces institutions, y compris les directions représentées au sein de l'équipe. Lors de désaccords et de moments tendus, les membres de l'équipe sont parvenus à les surmonter et à rester engagés tout au long du programme.

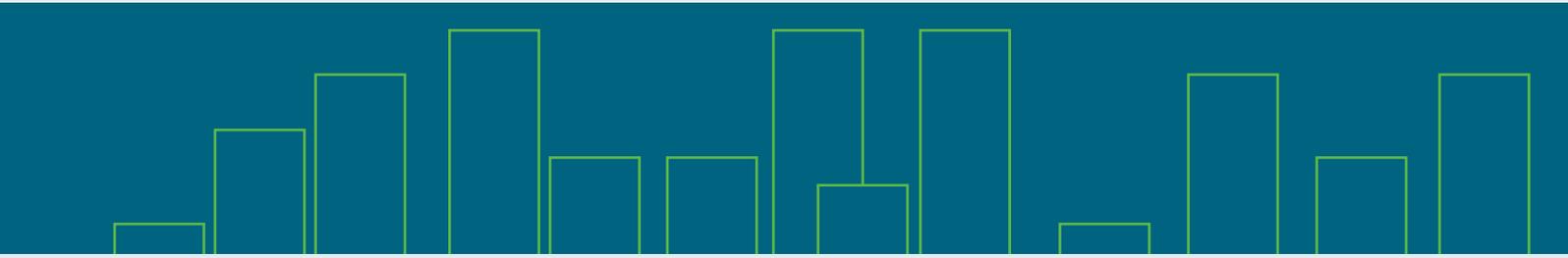
Le rôle de l'autorisant, le Secrétaire général du ministère du Budget, a été déterminant dans les orientations, la motivation et la facilitation de l'accès à certaines institutions. Sa bonne compréhension de l'approche PDIA pour l'avoir expérimentée et mise en pratique dans ses fonctions actuelles, a servi de modèle à l'équipe pour la praticabilité de l'approche. Aussi, la bonne performance des équipes précédentes ayant participé au programme de mise en œuvre de l'approche PDIA a servi d'inspiration pour l'Équipe Syli qui tenait à maintenir la réputation de la Guinée.

Bien que l'accumulation d'arriérés perturbe le processus budgétaire et déroutent d'importantes ressources qui pourraient contribuer au financement de secteurs sociaux clés, elle ne figure pas dans l'agenda des priorités du Gouvernement.

Entre l'absence d'une stratégie progressive et efficace d'apurement de ces arriérés et la poursuite d'une politique de forte subvention des entreprises d'État, la situation ne risque pas de s'améliorer, la gouvernance sera entachée et la confiance du secteur privé érodée. La solution proposée à cet effet est un premier pas vers la résolution de ce problème financier et de gouvernance.

Au cours des prochains mois, l'Équipe Syli se chargera de la mise en œuvre et du suivi des solutions proposées.¹ Les nouveaux programmes de coopération avec les partenaires techniques et financiers constitueront des moyens de pression, en plus des solutions proposées, pour l'apurement total des arriérés de ces trois dernières années.

¹ En outre, le gouvernement guinéen, par l'intermédiaire du ministère du Budget, a nommé une autre équipe qui travaillera sur les frictions liées à la gestion de la trésorerie et au contrôle des soldes de trésorerie pour le programme RCFP 2024/2025.



Références

- AID et FMI (Association internationale de développement et Fonds monétaire international). (2018). *Guinée : Analyse conjointe banque-fonds de viabilité de la dette – Mise à jour 2018 [Guinea: joint bank-fund debt sustainability analysis – 2018 Update]*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/663211550273021983/pdf/wbg-guinea-debt-sustainability-analysis-2018-update-final-dec2118-02112019-636856920627288547.pdf>
- Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions [Les limites de la réforme institutionnelle dans le développement : changer les règles pour des solutions réalistes]*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139060974>
- FMI (Fonds monétaire international). (2024). Arriérés intérieurs en Afrique subsaharienne : causes, symptômes et solutions. Source: *Les perspectives économiques régionales. Afrique subsaharienne : une reprise timide et coûteuse* (pp. 41–58). Washington, DC : FMI. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/AFR/2019/October/English/ch3.ashx>
- Fritz, V., Verhoeven, M. and Avenia, A. (2013). *Political economy of public financial management reforms: Experiences and implications for dialogue and operational engagement [Économie politique des réformes de la gestion des finances publiques : expériences et implications pour le dialogue et l'engagement opérationnel]*. Washington, DC : Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/596281510894572778/pdf/121436-REVISED-PUBLIC-PE-of-PFM-Reforms-Report-Web.pdf>
- Institut National de la Statistique. (2023). *Guinée en chiffres 2022*. https://www.stat-guinee.org/images/Documents/Publications/INS/annuelles/annuaire/La_Guine_en_chiffre_2022_INS.pdf
- MoEFP (Ministère de l'Économie et des Finances et du Plan). (2024). *Note de cadrage macroéconomique, Direction nationale du plan, Ministère du plan et de la coopération internationale, DSCM/DNPP/MPDE, Mars 2024*.

NOUS sommes CABRI!



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Southdowns Ridge Office Park
Coin de la John Vorster Drive & de la Nellmapius Drive
Centurion, 0062
Afrique du Sud

Courriel: info@cabri-sbo.org

Pôle de connaissances en GFP:

www.cabri-sbo.org/fr

f @cabri.sbo

X @CABRI_SBO

in CABRI – Collaborative Africa Budget
Reform Initiative