



Évaluation à mi-parcours des programmes d'appui aux finances publiques

République de Guinée

**Contrat cadre SIEA 2018 – Lot 5 : Appui budgétaire
EuropeAid/13877/DH/SER/MULTI**

Contrat N° 2018/402541

**Rapport final
Volume I – Rapport principal
18/09/2019**



Ce projet est financé par
l'Union européenne



Mis en œuvre par
POHL CONSULTING & ASSOCIATES GMBH

Titre du projet :	Évaluation à mi-parcours des programmes d'appui aux finances publiques		
Numéro du projet:	FWC SIEA 2018 – Lot 5 : Appui budgétaire, N° 2018/402541		
Pays :	République de Guinée		
	<u>Autorité contractante</u>	<u>Contractant</u>	<u>Partenaire d'exécution</u>
Nom :	Délégation de l'Union européenne en Guinée	POHL CONSULTING & ASSOCIATES GMBH	n/a
Adresse :	Immeuble le Golfe Lansébounyi, Matam Conakry	Torstr. 92 10119 Berlin Allemagne	
Numéro de téléphone :	(+224) 631 40 48 71	(+49) 30 200 89 20 - 26	
Numéro de fax :	(+224) 664 35 20 70	(+49) 30 200 89 20 - 79	
Adresse mail :	[REDACTED]		
Personne de contact :	François Tolno Simon Bouteloup	Milica Simin	

Disclaimer

The contents of this publication are the sole responsibility of POHL CONSULTING & ASSOCIATES GMBH and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

Taux de change

Unité monétaire : Franc guinéen (GNF)
1 Euro = 10679 GNF (valeur moyenne en 2018)
1 US \$ = 9050 GNF (valeur moyenne en 2018)
1 US \$ = 0.848 Euro (valeur moyenne en 2018)

Exercice budgétaire

1 janvier – 31 décembre

Ce rapport comprend trois volumes:

VOLUME I : RAPPORT PRINCIPAL

VOLUME II : MATRICE D'ÉVALUATION DÉTAILLÉE

VOLUME III : ANNEXES

Volume I : Rapport principal

1. Introduction
2. Méthodologie
3. Contexte
4. Synthèse de l'analyse
5. Questions d'évaluation – constats principaux
6. Conclusions et recommandations détaillées

Volume II : Matrice d'évaluation détaillée

1. Etape 1 - QE1.1.1 : Pertinence et Conception des AB
2. Etape 1 – QE1.2.1 : Opportunités créées
3. Etape 1 – QE1.3.1 : Gestion macro-économique et allocation budgétaire
4. Etape 1 – QE1.3.2 : Gestion des finances publiques
5. Etape 1 – QE1.3.3 : Gouvernance & Redevabilité
6. Etape 1 – QE1.3.4 : Formulation & mise en œuvre des politiques
7. Etape 2 – QE2.4.1 : Réalisations dans les autres vecteurs de changement
8. Etape 2 – QE2.5.1 : Impact du développement

Volume III : Annexes

- Annexe 1 - Termes de référence
- Annexe 2 - Liste de documents et sources d'information disponibles
- Annexe 3 - Liste des parties prenantes
- Annexe 4 - Liste des personnes rencontrées
- Annexe 5 - Inventaire détaillé de l'appui budgétaire financé par l'UE
- Annexe 6 - Graphique de la logique d'intervention
- Annexe 7 - Cadre de résultats de l'AB, du PNDES et autres instruments de suivi
- Annexe 8 - MRFN : une feuille de route
- Annexe 9 - Matrice d'évaluation développant les QEs et CJs
- Annexe 10 - Dissémination des constats de l'évaluation à mi-parcours

Table des matières du volume I

Liste des abréviations	7
Liste des tableaux	9
Liste des Illustrations	9
Résumé.....	10
1. Introduction.....	16
1.1. Mandat, objectifs et portée de l'évaluation.....	16
1.2. Structure du rapport	17
2. Méthodologie	18
2.1. Aperçu du processus d'évaluation.....	18
2.2. Approche générale.....	18
2.3. Outils et méthodes de collecte de données et d'analyse	21
2.4. Limitations et principaux défis	22
3. Contexte	24
3.1. Contexte politique, social et économique	24
3.1.1. Contexte politique	24
3.1.2. Evolution de la pauvreté	25
3.1.3. Situation macroéconomique.....	26
3.1.4. Contexte régional.....	27
3.2. Les politiques publiques.....	28
3.2.1. Aperçu des réformes structurelles et institutionnelles.....	28
3.2.2. Les politiques thématiques et sectorielles	29
3.3. Le cadre de concertation et de dialogue.....	29
3.3.1. Aperçu sur l'aide publique au développement.....	29
3.3.2. Les appuis budgétaires.....	32
4. Synthèse de l'analyse.....	35
4.1. La pertinence de l'AB	35
4.2. Les produits directs de l'AB	36
4.3. Les produits induits de l'AB au niveau des politiques publiques et de la fourniture de services de base.....	38

4.3.1.	Gestion du cadre macroéconomique	38
4.3.2.	Allocations budgétaires et décaissements	39
4.3.3.	Gestion des finances publiques	40
4.3.4.	Gouvernance et redevabilité	42
4.3.5.	Formulation de politiques publiques et fourniture de biens et services de base 43	
4.4.	Les effets sur le développement.....	45
4.4.1.	Les réalisations.....	45
4.4.2.	L'impact sur le développement	46
4.5.	Conclusions générales.....	47
5.	Questions d'évaluation – constats principaux	49
5.1.	Etape 1	49
5.1.1.	QE1.1.1 - Pertinence et Conception des AB	49
5.1.2.	QE1.2.1 - Opportunités créées	52
5.1.3.	QE1.3.1 - Gestion macroéconomique et allocations budgétaires.	58
5.1.4.	QE1.3.2 - Gestion des finances publiques	61
5.1.5.	QE1.3.3 - Gouvernance & Redevabilité	63
5.1.6.	QE1.3.4 - Formulation et mise en œuvre des politiques.....	65
5.1.7.	Tableau de synthèse de l'Etape 1	68
5.2.	Etape 2 : les effets sur le développement.....	71
5.2.1.	QE2.4.1 - Les réalisations.....	71
5.2.2.	QE2.5.1 - L'impact	72
5.2.3.	Tableau de synthèse de l'Etape 2	73
5.3.	Etape 3	77
6.	Conclusions et recommandations détaillées.....	78
6.1.	Conclusions	78
6.2.	Recommandations pour la continuation de l'appui budgétaire.....	84

Liste des abréviations

AB	Appui Budgétaire
ABG	Appui budgétaire général
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ACCD	Agence comptable centrale des dépôts ACCT
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ANASP	Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique
ANLC	Agence nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance
APD	Aide Publique au Développement
AREE	Autorité de Régulation de l'Electricité et de l'Eau potable
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BSD	Bureau de Stratégie et de Développement
CAD-OCDE	Comité d'Aide au Développement - Organisation de Coopération et Développement Economique
CCER	Contrat d'Appui à la Consolidation de l'État et à la Résilience
CdC	Cour des comptes
CDMT	Cadre de Dépense à moyen-terme
CdR	Cadre de Référence
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEG	Cadre d'évaluation global
CGAB	Cadre Général de Concertation des Appuis Budgétaires
CGAF	Comptes Généraux de l'Administration des Finances
CGR	Cadre de Gestion des Risques
CJ	Critère de Jugement
CODD	Contrats Objectifs de Développement Durable
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CPRS	Contrat de performance de réforme sectorielle
CTSP	Cellule Technique de Suivi des Programmes
CUT	Compte Unique du Trésor
DemPA	Debt Management Performance Assessment
DGD	Direction Générale des Douanes
DISE	Dispositif Institutionnel de Suivi et d'Évaluation
DNEEP	Direction Nationale des Études Économiques et de la Prévision
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPBP	Document de Programmation Budgétaire Pluriannuel
DPO	Development Policy Operation de la BM
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EPA	Établissements Publics Administratifs
FDSS	Fonds de développement social et de solidarité
FEC	Facilité Élargie de Crédit
FED	Fond européen de développement
FER	Fonds d'Entretien Routier

FINEX	Tableau des besoins et sources de Financements Extérieurs
FMI	Fonds Monétaire International
GAR	Gestion axée sur les résultats
GdG	Gouvernement de Guinée
GFP	Gestion des finances publiques
GR	Groupe de référence
IDE	Investissement Direct à l'étranger
ITIE	Initiative de Transparence des Industries Extractives
LI	Logique d'Intervention
LORF	loi organique relative aux lois de finances
MAMRI	Mission d'Appui à la Mobilisation des Ressources Internes
MDB	Ministère du Budget
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MRFN	Mobilisation des Ressources Financières Nationales
ODD	Objectifs du développement durable
ON	Ordonnateur national
PACCAF	Projet d'appui aux corps de contrôle et à l'administration fiscale
PACE	Projet d'Appui au Cycle Electoral
PANSANDAD	Programme accéléré de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de développement agricole
PARFIP	Programme d'Appui à la Réforme des Finances Publiques
PARFSE	Projet d'Appui au Renforcement des Fonctions Statistiques de l'Etat
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFSP	Projet de filets sociaux productifs
PIB	Produit Intérieur Brut
PIMA	Evaluation de la Gestion des Investissement Publics
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREFIP	Plan stratégique de réforme des finances publiques
PREMA	Programme de réforme de l'Etat et de modernisation de l'administration
Produits induits	= Produits indirects
PSG	Peacebuilding and Statebuilding Goals
PTF	Partenaires techniques et financiers
QE	Questions d'Evaluation
RTAC	Regional Technical Assistance Centers du FMI : AFRITAC
SNDB	Stratégie nationale pour la diversité biologique
TADAT	Outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale
TDR	Termes de référence
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOFE	Tableau des Operations Financières de l'Etat
UE	Union européenne
ZMAO	Zone Monétaire d'Afrique de l'Ouest

Liste des tableaux

Tableau 1: Aperçu des principaux outils de collecte de données	21
Tableau 2: Mesure de la fragilité de la Guinée	24
Tableau 3: Recensement des appuis budgétaires généraux apportés par les PTF en Guinée, millions d'euros	32
Tableau 4: Sources et décaissement d'appui budgétaire	33
Tableau 5: Evolution des décaissements d'AB en Guinée depuis 2015	49
Tableau 6: Comparaison entre les ressources issues de l'AB et des recettes minières et les dépenses d'investissement sur ressources propres (en milliards GNF).....	53
Tableau 7: Vue d'ensemble des mesures complémentaires.....	55
Tableau 8: Tableau de suivi des indicateurs de tendances clés	58
Tableau 9: Synthèse de l'étape 1 – Contribution aux réalisations.....	69
Tableau 10: Synthèse de l'étape 2 - Piliers et domaines de développement	74

Liste des Illustrations

Illustration 1: Le processus d'évaluation.....	18
Illustration 2: Les 5 niveaux et les 3 étapes de l'approche méthodologique.....	19
Illustration 3: Evolution de l'APD en Guinée depuis 2007	30
Illustration 4: Schéma fonctionnel du dispositif institutionnel du PNDES	30
Illustration 5: Vue d'ensemble de la synthèse.....	48
Illustration 6: Profil de risque de la Guinée 2017	57
Illustration 7: Profil de risque de la Guinée 2019	58
Illustration 8: Comparaison des évaluations 2018 et 2013 à cadre constant PEFA 2011	61

Résumé

Introduction

<i>Le contexte</i>	<p>Depuis 2016, l'économie guinéenne connaît une forte croissance. La croissance réelle a atteint 10% en 2016 et 2017 en raison de la bonne performance du secteur secondaire, plus particulièrement de la production minière et du secteur du BTP ainsi que des performances agricoles favorables¹. Une croissance de l'ordre de 6% par an en 2018 et 2019 est en voie de réalisation. Ces taux de croissance de l'économie réelle sont le minimum indispensable pour générer une croissance inclusive et réductrice de la pauvreté dans la situation actuelle de dividende démographique du pays. La stabilité du cadre macroéconomique est globalement satisfaisante grâce à une bonne maîtrise du solde budgétaire et du solde extérieur dans les limites des critères indicatifs agréés avec le FMI et les autres bailleurs d'appui budgétaire. Cependant, il est nécessaire d'atteindre une meilleure maîtrise des subventions du secteur de l'énergie et une mobilisation accrue des recettes fiscales tout en maintenant une politique d'endettement modérée afin de préserver la soutenabilité de la dette publique à moyen terme. Enfin, le gouvernement guinéen doit concrétiser son engagement vers une résilience majeure en faveur du partage de la prospérité acquise et du recul de la pauvreté en augmentant les dépenses sociales et le financement des collectivités.</p>
<i>Le champ de l'évaluation</i>	<p>L'évaluation porte sur les opérations d'appui budgétaire (AB), entre 2015 et 2018, apporté par l'UE (PARFIP, PACE I et II), soit environ 20% du montant total décaissé par les principaux Partenaires techniques et financiers (PTF) : FMI (FEC), BM (DPO) et France de 295 m USD. L'évaluation se concentre sur l'analyse des réalisations, l'atteinte et la qualité des résultats, des actions, dans le contexte d'une politique de coopération en constante évolution, avec un accent de plus en plus marqué sur les approches orientées sur les résultats et la contribution à la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD). Les résultats en termes d'impact pour les bénéficiaires ont été approfondis dans deux domaines, la gouvernance indispensable aux investissements catalyseurs et les autres vecteurs de changement.</p>
<i>Grandes lignes de l'AB</i>	<p>L'AB en Guinée, sur la période 2015-2018, est passé d'un décaissement annuel d'environ 76 m USD en 2015 à seulement 39 m USD en 2016 pour remonter fortement à 134 m USD en 2018. Les décaissements de l'UE sont, eux plus stables à 16 m USD en 2017 et 20 m USD en 2018. Il n'y a pas d'AB sectoriel dans la situation actuelle de fragilité du pays. Les décaissements d'AB représentent en moyenne 6% de l'Aide Publique au Développement (APD). L'AB équivaut à environ 1% du PIB et 11,3% de la dépense publique en 2018. L'AB global regroupe une spécialisation et complémentarité des rôles et des instruments adressant la fragilité du pays : le FMI supervise les équilibres macroéconomiques avec sa Facilité Elargie de Crédit, la Banque Mondiale utilise des DPO pour les vecteurs de changement de son ressort et l'Union Européenne déploie son Contrat d'appui à la Consolidation de l'Etat et à la Résilience. En</p>

¹ La croissance est forte. Les taux cités ici sont les taux de croissance reconnus par le GdG dans sa publication la plus récente : <http://mbudget.gov.gn/wp-content/uploads/2019/09/Document-de-Programmation-Budg%C3%A9taire-Pluriannuelle-2020-2022.pdf> ainsi que par le FMI dans sa troisième revue du FEC.

	<p>plus des transferts de fonds, l'AB de l'UE est la principale source de financement de l'ensemble des mesures d'accompagnement. Enfin, l'AB de l'UE est un don important sans impact sur le profil de la dette. L'AB de l'UE doit être suivi par des cadres conjoints d'évaluation de la performance et de suivi des politiques publiques indispensables à nourrir le dialogue de haut niveau spécifique à l'AB.</p>
--	---

Principaux constats sur la mise en œuvre de l'appui budgétaire

<p><i>La cohérence globale de l'AB adresse bien la transition de la Guinée vers une résilience accrue</i></p>	<p>Les opérations d'AB, fortement alignées sur la succession de cadres stratégiques nationaux, ont aussi contribué à leur évolution (DSRP III, PNDES). La logique d'intervention du PNDES est systématiquement reprise par les PTF. La cohérence globale entre les opérations des différents PTF est significative. L'objectif principal de l'AB de l'UE est de conjointement réduire la fragilité et augmenter la résilience d'un pays pauvre et fragile.</p> <p>Les PTF ont une approche conjointe mais des pratiques très diversifiées en matière de conception et de gestion des opérations d'AB. Malgré leur continuité dans le temps et leur finalité identique, le manque d'alignement unique et conjoint des matrices de résultats et de financement génère des coûts de transaction élevés.</p>
<p><i>Une pertinence de l'ABG qui souffre d'un manque de dialogue de haut niveau</i></p>	<p>L'absence d'un cadre opérationnel d'évaluation de la performance et de suivi de la politique rend impossible le dialogue sur les politiques. Le Dispositif Institutionnel de Suivi et d'Évaluation du PNDES, le DISE, est d'avantage axé sur les projets et programmes et reste un tableau de bord qui renseigne peu le Gouvernement de Guinée (GdG) au niveau stratégique. Un Cadre Général d'Organisation des Appuis Budgétaires – CGAB – capable de nourrir ce dialogue de haut niveau était envisagé en 2015 mais n'a jamais vu le jour. Le dialogue sur la politique est crucial pour assurer le suivi de la pertinence et de la cohérence de l'AB financé par l'UE. L'absence de dialogue enfreint les critères d'éligibilité de l'UE.</p>
<p><i>Des mesures d'accompagnement plus efficace</i></p>	<p>Les mesures d'accompagnement déployées par l'AB financé par l'UE sont considérables et globalement de bonne qualité, mais leur priorisation a été faible (PARFIP, PACE I et II). L'assistance technique est fournie non seulement directement par l'UE sous forme de dons mais aussi indirectement pour la plupart des actions non-financières du FMI et autres organisations multilatérales. L'UE a des conventions de contribution de dons avec les RTAC et fonds fiduciaires du FMI, des subventions au PEFA et TADAT. Ces appuis au développement des capacités doivent faire l'objet d'une meilleure focalisation et séquençage du changement mesurable à atteindre.</p>
<p><i>La dissémination de la culture de la gestion axée sur les résultats est faible</i></p>	<p>Bien que les instruments des PTF soient issus d'une culture de la gestion du développement axée sur les résultats, le manque d'un cadre de suivi des AB correctement défini et l'absence d'un dialogue de haut niveau focalise sur les objectifs et la mesure des réalisations et de l'impact conduit à la faible efficacité des mesures d'accompagnement.</p>

Principaux constats sur les résultats obtenus

<p><i>Une contribution de l'AB à la stabilisation macro-économique importante mais un impact sur la dimension sociale limité</i></p>	<p>Depuis 2015, l'AB représente en moyenne 5% des recettes propres de l'Etat et a permis de stabiliser le solde budgétaire de base à environ 1% du PIB. Cette contribution à la stabilité macroéconomique a été essentielle pour aider la Guinée à faire face aux chocs externes et assurer des taux de croissance économique significatifs.</p> <p>Simultanément aux appuis budgétaires reçus, le GdG a continué à faire des efforts de Mobilisation des Ressources Financières Nationales (MRFN). Ces dernières ont augmenté d'une manière significative, notamment grâce à la forte croissance économique mais aussi grâce aux réformes des politiques fiscales et de l'administration fiscale.</p> <p>Le GdG a choisi d'allouer l'espace budgétaire ainsi dégagé principalement aux subventions au secteur de l'électricité. La contribution de l'AB aux domaines et effets susceptibles d'avoir un impact fort sur l'inclusion et la réduction de la pauvreté reste pour l'instant faible.</p>
<p><i>L'AB a contribué à des résultats en matière de bonne gouvernance</i></p>	<p>Les transferts de fonds et les mesures d'accompagnement de l'AB ont augmenté les capacités discrétionnaires de l'Etat en termes de dépenses publiques et ont contribué principalement à la mise en œuvre du vecteur de changement : des investissements catalyseurs dans le secteur minier soutenus par une bonne gouvernance. L'AB contribue d'abord à un socle de bonne gouvernance économique et financière avant d'être étendue à l'efficacité de l'Etat et à la gouvernance environnementale.</p> <p>Même si les indicateurs de réalisations en matière de GFP et de gouvernance ne montrent pas encore d'amélioration décisive, les progrès en matière de croissance et d'investissements démontrent que les opérateurs économiques font confiance aux réformes en cours et aux objectifs d'amélioration de la gouvernance poursuivis.</p> <p>Les retards de réalisations sont principalement dus au faible taux d'exécution des produits induits et à l'absence d'un dialogue efficace entre le GdG et les PTF.</p>
<p><i>Une contribution mitigée aux thématiques humaines, sociales et de genre</i></p>	<p>La contribution de l'AB aux autres vecteurs de changement du PNDES couvrant les problématiques du développement, de l'inclusion, de l'équité et de la durabilité est à ce stade minime.</p> <p>Les réalisations en matière d'efficacité de l'Etat dans la fourniture de services aux populations dans le secteur de la santé et de filets sociaux restent décevantes.</p>

Les principales difficultés rencontrées par l'appui budgétaire

<p><i>L'AB est une approche conjointe qui n'est pas perçue comme telle par le GdG</i></p>	<p>L'AB est une réponse de la communauté internationale à la situation de fragilité et de vulnérabilité de la Guinée. C'est une approche coordonnée, conjointe et indissociable de l'UE, du FMI, de la Banque mondiale et de quelques PTF bilatéraux.</p> <p>La contrepartie bénéficiaire est le GdG comme ordonnateur national unique de ces appuis budgétaires qui doivent être gérés au niveau des grands</p>
---	--

	<p>équilibres macroéconomiques du pays (loi de finances).</p> <p>Le constat est qu'il existe une pluralité d'ordonnateurs nationaux au niveau ministériel au lieu d'un ordonnateur national unique au niveau du GdG.</p>
<p><i>Le dialogue de haut niveau sur l'AB fait défaut</i></p>	<p>Du côté guinéen, le GdG est responsable de la mobilisation des ressources financières nationales, de l'allocation des appuis budgétaires qui stabilisent le cadre macroéconomique du pays et des produits induits nécessaires à la matérialisation des réalisations et du changement produits par les réformes. Aujourd'hui, il n'est pas en mesure de conduire ce dialogue parce que le cadre de suivi et d'évaluation des résultats, indispensable au dialogue de haut niveau, est fragmenté, incomplet et dispersé.</p> <p>Du côté des PTF, le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaire (CGAB) initialement prévu en 2015 n'a jamais vu le jour. Les PTF sont relativement cohérents dans leurs réponses aux besoins de la Guinée mais restent dans l'informel faute d'un instrument de suivi et d'évaluation unique et conjoint qui alimente le dialogue au niveau gouvernemental.</p> <p>Le dialogue Guinée/PTF sur les AB doit se donner les moyens et s'appuyer sur un secrétariat conjoint chargé de produire les outils de suivi, de gérer le processus de dialogue et d'assumer la dissémination du dialogue.</p> <p>Le dialogue sur les politiques publiques est un critère d'éligibilité à la plupart des contrats d'AB notamment ceux de l'UE.</p>
<p><i>Le cadre de suivi et d'évaluation doit alimenter un dialogue constructif</i></p>	<p>Les éléments du tableau de bord de suivi sont dispersés et les coûts de transactions sont élevés : cadres de suivi multiples et incomplets, dialogues multiples et vérifications multiples. Les éléments constitutifs du cadre de suivi et d'évaluation : le TOFE, le cadre des résultats, l'analyse de risque et les sources statistiques sont dispersés et peu cohérents.</p> <p>La dissémination des décisions du dialogue, la participation du secteur privé ainsi que de la société civile sont pratiquement nulles.</p>
<p><i>L'efficacité de l'AB est mal perçue</i></p>	<p>Les montants de l'AB sont perçus par le GdG comme minimes par rapport à l'APD dans son ensemble, à l'aide projet et au PIB.</p> <p>La force de levier des AB conjoints reste inconnue. Il y a deux leviers dans l'appui budgétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les ressources discrétionnaires² de l'AB conjoint à disposition des autorités dans les opérations financières de l'Etat (TOFE) ; • Les dons importants de l'UE dans les mesures d'accompagnement conjointes (AT) avec le FMI et la Banque mondiale sans conséquence sur les profils de dette, <p>Le GdG perçoit mal l'approche stratégique conjointe des PTF en matière d'AB. Les instruments et la conditionnalité doivent être assignés aux objectifs recherchés avec la meilleure efficacité. Le séquençage de la conditionnalité nécessite la matérialisation de résultats avérés et vérifiables. Une insuffisance de résultats signifierait l'échec de l'approche internationale conjointe pour sortir la Guinée de sa fragilité et vulnérabilité.</p>

² Ressources ou dépenses discrétionnaires sont des termes de nomenclature budgétaire définis à la note 15 de la section 5.1.2

Résumé des principales recommandations

L'AB doit rester une modalité privilégiée d'intervention, sous réserve d'une vérification préalable approfondie de la détermination politique du GdG et des capacités de l'administration à poursuivre les objectifs et les cibles convenus dans les conventions de financement de l'AB signées pour le GdG par le Ministre des Finances.

La liste complète des recommandations détaillées se trouve au chapitre 6.2.

Recommandation n° 1 : Convoquer une consultation de haut niveau en vue d'une suspension des paiements de l'AB pour infraction aux conditions d'éligibilité sur le dialogue ainsi que sur le rôle et responsabilité de l'ordonnateur pertinent pour les AB. L'UE signifie le FMI et la BM de son action.

Recommandation n° 2 : Etablir la volonté du GdG d'instaurer immédiatement un dialogue de haut niveau spécifique à l'AB afin d'éviter l'infraction à l'éligibilité de l'UE. Ce cheminement se démarque du développement du DISE.

Recommandation n° 3 : Charger la CTSP de l'organisation et du secrétariat du dialogue sur les AB et de l'assemblage des instruments nécessaires à informer ce dialogue (annexe 7 du Volume 3), après l'avoir renforcée humainement et financièrement et l'avoir repositionnée institutionnellement en adéquation avec ses responsabilités.

Recommandation n° 4 : La Guinée a tout intérêt à rester en conformité sur l'AB dans son ensemble. Se mettre en défaut avec un des trois PTF entraîne la suspension de l'ensemble de l'AB. Il n'y a pas de PTF majeur ou mineur dans le groupe UE, FMI et BM. Ils doivent être perçus et adressés conjointement.

Recommandation n° 5 : Le GdG doit s'engager sur des cibles concrètes et des responsabilités à produire des réalisations et du changement (niveau 4) capables d'infléchir le destin du pays.

Ceci implique que les produits induits soient mis en place sans retard.

Recommandation n° 6 : Construire l'appareil statistique de suivi des AB et probablement du PNDES à la CTSP sous forme électronique et en temps réel.

Recommandation n° 7 : Comme pour le budget citoyen ou le Débat d'Orientation Budgétaire, le processus de dialogue doit informer la société civile, le secteur privé et le Parlement des déroulements dans ce domaine.

Grille de lecture du rapport principal (Volume 1)

Le rapport principal consiste en :

- Une première partie introductive, comprenant une courte introduction (chapitre 1) suivi d'un chapitre donnant un aperçu de la méthodologie (chapitre 2) et d'un chapitre décrivant le contexte politique, social et économique du pays, les principales politiques publiques et le cadre de partenariat international pour le développement en Guinée (chapitre 3).
- Une deuxième partie (chapitre 4) présentant une synthèse des analyses réalisées dans les questions d'évaluation ainsi qu'une synthèse générale sur la contribution de l'AB financé par l'UE.
- Une troisième partie (chapitre 5) détaillant les constats principaux relatifs aux questions d'évaluation.
- Une dernière partie (chapitre 6) présentant les conclusions et recommandations détaillées.

1. Introduction

Une première présentation des résultats a été faite à Conakry le 11 avril 2019 et a été suivie par une série de rencontre de restitution en juin 2019 toujours à Conakry. Le matériel de la phase de dissémination est disponible en annexe 10 du Volume 3.

Cette évaluation est une étape supplémentaire dans l'évaluation de l'instrument de financement de l'appui budgétaire financé par l'Union européenne, en particulier du Contrat d'Appui à la Consolidation de l'État et à la Résilience (CCER) utilisé dans les situations de « fragilité » et de « transition » vers une résilience accrue.

1.1. Mandat, objectifs et portée de l'évaluation

Ce rapport final résume les résultats de l'évaluation indépendante des appuis budgétaires financés par l'Union Européenne durant la période 2014-2018 ainsi que la possibilité de persévérer avec cet instrument jusqu'en 2024. L'évaluation systématique et opportune de l'appui budgétaire est une priorité établie de la Commission Européenne. Le portefeuille à évaluer consiste en trois Décisions de l'UE y compris la participation des autres PTF intéressés³.

Le principal objectif de l'évaluation est d'apprécier dans quelle mesure l'appui budgétaire comme instrument de financement a contribué à des résultats durables en matière de réduction de la fragilité, croissance inclusive et réduction de la pauvreté. L'évaluation tente de quantifier combien l'appui budgétaire peut contribuer à la réalisation des objectifs et ambitions de la stratégie-pays : le DSRP III d'abord, la Stratégie de Relance Post-Ebola et le PNDES aujourd'hui.

L'aspect-clé de l'appui budgétaire est que ce n'est pas un programme en tant que tel mais plutôt une contribution à la réalisation de la stratégie de développement du pays bénéficiaire. L'équipe d'évaluation a procédé à structurer les travaux pour répondre principalement à trois questions :

- Dans quelle mesure l'appui budgétaire a-t-il permis au Gouvernement guinéen de mettre en œuvre les vecteurs de changement ?
- Dans quelle mesure l'appui budgétaire a-t-il permis d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ces vecteurs de changement ?
- En conséquence, dans quelle mesure l'appui budgétaire a-t-il réussi à produire des réalisations et des impacts positifs sur les quatre piliers et les trois vecteurs de changement du PNDES?

Afin de répondre à ces questions, l'évaluation a évalué les liens de causalité entre l'appui budgétaire et les changements au niveau des produits directs⁴, des produits induits⁵ et des

³ Selon la définition du portefeuille CAD-OCDE 51010

⁴ Il s'agit des opportunités guinéennes censées s'améliorer sous l'effet direct du déploiement des intrants de l'appui budgétaire, telles que: le nouvel espace budgétaire créé par le transfert de fonds, l'accroissement de la prévisibilité des fonds, la diminution des coûts de transaction, un dialogue sur les politiques plus aligné et mieux coordonné, des activités de renforcement de capacités propices aux réformes, l'amélioration du suivi des réformes, les produits ou services fournis par les mesures d'appui complémentaire.

⁵ Les produits induits correspondent aux changements politiques et institutionnels appelés à faciliter l'atteinte de résultats. Il s'agit, par exemple, de l'augmentation du nombre d'écoles et de leur qualité, de l'amélioration du cadre institutionnel et législatif relatif à la prévention et à la répression de la corruption, de l'amélioration des systèmes de GFP, et de l'amélioration de l'environnement des affaires (cadres juridique, réglementaire et institutionnel afférents, ou nouveaux services par exemple).

réalisations, en tenant compte des flux financiers d'appui budgétaire mais également des processus de dialogue sur les politiques publiques attenantes, ainsi que des mesures d'accompagnements : l'assistance technique et autres services connexes comme l'appui au renforcement des capacités. Elle a examiné - de manière contrefactuelle - si ces mêmes effets de causalité auraient pu être générés de manière aussi efficace et efficiente par des modalités alternatives (notamment l'approche projet) et, ensuite, si les synergies potentielles entre l'appui budgétaire et d'autres modalités étaient importants pour générer ces effets de causalité.

Compte tenu de l'importance croissante de l'appui budgétaire, l'un des objectifs clés de l'évaluation était de fournir un agenda prospectif d'actions. Ainsi, dans le dernier chapitre, le rapport tire des enseignements pour l'avenir et présente des conclusions et des recommandations concernant :

- Les conditions dans lesquelles l'AB est susceptible d'avoir des effets positifs en Guinée ;
- Les améliorations à apporter aux politiques et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), afin de maximiser l'impact des futures opérations d'appui budgétaire en Guinée et ailleurs ;
- Les actions qui pourraient être entreprises par le Gouvernement de Guinée (GdG) pour faire face aux contraintes découlant de ses politiques, structures institutionnelles et administratives, qui limitent l'impact des actions de politique publique et de dépense financées par l'appui budgétaire et par les contribuables guinéens, via le budget national.

1.2. Structure du rapport

Le rapport d'évaluation contient trois volumes :

- Le rapport principal (volume 1) est structuré autour de six chapitres principaux (cf. grille de lecture ci-dessous).
- La matrice d'information (volume 2) présente des informations détaillées organisées suivant les indicateurs et les critères de jugement de la matrice d'évaluation (ces informations sous-tendent les constats évaluatifs faits sous les différentes questions d'évaluation et sont donc étroitement liées au chapitre 5 du rapport principal).
- Enfin, le rapport contient un certain nombre d'annexes compilées dans le volume 3 et qui viennent enrichir l'information présentée dans les deux autres volumes.

L'accent est mis sur les améliorations institutionnelles et non sur l'utilisation qui en est faite par les bénéficiaires finaux, laquelle fait partie des résultats.

2.3. Outils et méthodes de collecte de données et d'analyse

L'évaluation repose sur une large palette d'outils de collecte de données (cf. Tableau 2). Les informations recueillies ont été soumises à un processus d'analyse et de validation par clustering, comparaison et triangulation. Le Volume 2 du rapport met en évidence la diversité des sources d'information utilisées pour chacun des indicateurs de la matrice d'évaluation.

Tableau 1: Aperçu des principaux outils de collecte de données

Outils	Descriptions/remarques
Recherche documentaire	<p>Une bibliothèque de nombreuses références issues d'une multitude de sources a été reconstituée pour cette évaluation. La recherche documentaire a porté en particulier sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les stratégies/politiques nationales et sectorielles. ➤ Les documents de stratégie et de programmation des PTF. ➤ Les documents de projets et rapports relatifs à la formulation/mise en œuvre des AB. ➤ La documentation relative au processus et au contenu du dialogue entre PTF et GdG. ➤ Les rapports (enquêtes, statistiques, rapport de performance) produits par l'Institut national de statistiques, les ministères et d'autres instances sectorielles. ➤ Autres : rapports des PTF (rapports article IV du FMI, etc.) et études dans les domaines pertinents (recherche académique sur des thèmes spécifiques, etc.). <p>Les principales références sont listées en Annexe 2 (Volume 3).</p>
Compilation de bases de données	<p>Des données quantitatives ont été extraites de plusieurs sources puis compilées, vérifiées, restructurées et analysées. Les quatre principales bases ainsi reconstituées concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Décaissements d'AB</i> pour chacune des tranches prévues et décaissées pendant la période – les principales sources incluent les conventions de financements, les rapports de mise en œuvre, les notes de décaissement, les audits de flux des , les bases de données MEF et d'autres bases de données. ➤ <i>Budget de l'Etat et dépenses publiques</i> : informations issues des TOFE, de la base de données sur les allocations/ dépenses budgétaires gérée par le Ministère du Budget (MDB) et de la base de données sur les investissements publics (PIP) gérée par le Ministère du Plan. ➤ <i>Résultats thématiques et sectoriels</i> : informations principalement issues de données d'enquêtes, des annuaires statistiques et de diverses bases de données thématiques et sectorielles. <p><i>Données contextuelles</i> sur la croissance de la population (Institut national de statistiques), les indicateurs macroéconomiques, etc.</p>
Entretiens individuels	<p>L'équipe a réalisé plus de 60 entretiens couvrant une diversité de parties prenantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Des responsables clés du gouvernement/des ministères aussi

	<p>bien au niveau centralisé que déconcentré/décentralisé ;</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Les PTF du CGAB et les principaux PTF non-fournisseurs d'AB ;➤ Acteurs non-étatiques : société civile, secteur privé ;➤ Personnes-ressources, y compris du milieu académique ;➤ Autres : représentants d'organismes de contrôle ; équipes projets ; citoyens utilisateurs des services publics ; etc. <p>Les personnes rencontrées sont listées en Annexe 3 (Volume 3).</p>
Ateliers avec le GR, et Groupes de discussion	<p>Au-delà des échanges avec les principales parties prenantes sur les travaux réalisés et les résultats préliminaires de l'analyse, les ateliers avec le GdR ont visé la collecte d'opinions sur les points saillants de l'évaluation. Par ailleurs, un groupe de discussion a été réalisé à Conakry.</p>

2.4. Limitations et principaux défis

Comme expliqué ci-dessous, le principal défi a concerné la fiabilité et la disponibilité des données. Les obstacles rencontrés n'ont cependant eu aucune conséquence significative sur la solidité et l'exhaustivité de la base de preuves qui sous-tend les constats finaux de l'analyse :

- Données sur les décaissements d'AB : le Ministère du Budget élabore chaque année un aperçu général des décaissements d'AB prévus et réalisés mais l'information contient des inexactitudes de conformité à la définition OCDE-CAD 51010 et les données sur l'Aide Publique au Développement sont incomplètes. Par ailleurs, il n'a pas été facile d'obtenir ces informations de la part des PTF à cause de la distribution de responsabilités entre les sièges et les bureaux pays, et des déficiences en termes d'archivage. L'équipe a investi des efforts considérables dans les premières phases de l'évaluation pour reconstituer, à partir de diverses sources, une base d'information complète et fiable sur les opérations d'AB et notamment sur les données quantitatives concernant les décaissements prévus et réalisés.
- Données sur les finances publiques : la Guinée assure une relative bonne transparence générale dans ses finances publiques et l'équipe a bénéficié d'une excellente coopération avec les services du MEF. Toutefois, les données disponibles présentent certains défis pour l'analyse. Par exemple, les dépenses inscrites au titre V du budget de l'État (section qui porte sur les investissements) incluent en fait une part non négligeable de dépenses courantes. Si cela empêche d'avoir des données précises sur les dépenses réelles d'investissement, les données collectées permettent d'avoir une idée des niveaux d'investissement réalisé et surtout de bonnes indications sur les tendances des dépenses d'investissement. Là où l'équipe l'a estimé important, des notes mettant en évidence cette limitation ont été ajoutées dans le texte du rapport final. A noter que, malgré des requêtes spécifiques de l'équipe, il n'a pas été possible d'avoir des données historiques consolidées et vérifiées au niveau du Fonds monétaire international (FMI) en ce qui concerne les dépenses d'investissement.
- Données sur les financements externes : comme dans la plupart des pays, il n'est pas possible d'avoir des données exactes sur le niveau de l'aide publique au développement (APD) en Guinée. Les données sont généralement peu fiables

malgré l'importance de ces sources de financement pour la mise en œuvre des stratégies/actions de développement. Des estimations sont toutefois disponibles et utilisées dans les outils de planification du GdG (CDMT).

3. Contexte

3.1. Contexte politique, social et économique

3.1.1. Contexte politique

<p><i>La Guinée est un pays pauvre et un état fragile</i></p>	<p>Les dimensions de la fragilité de la Guinée sont amplement documentées par plusieurs études internationales notamment « L'évaluation de la fragilité et le New Deal » (PNUD, 2016) et le rapport annuel sur les pays fragiles (Etats de Fragilité, OECD 2018). L'évaluation de la fragilité de la Guinée a été faite sur la base de ses performances dans les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (PSG en anglais) du New Deal, de manière participative et en impliquant toutes les parties prenantes des différents secteurs (institutions publiques, société civile, secteur privé, partenaires techniques et financiers de la Guinée). Une échelle de notation allant de 1 (plus fragile ou en situation de crise) à 5 (moins fragile ou en situation de résilience) a été utilisée pour les éléments composant chaque sous-dimension, ce qui a permis de donner une note moyenne à chacune des sous-dimensions et dimensions des PSG. Il en est résulté un spectre de la fragilité qui reflète l'appréciation récente de l'évolution de la construction de la paix et du renforcement des institutions guinéennes. Cette appréciation pourrait ne pas être jugée objective mais elle peut servir d'outil d'orientation pour le pays dans le suivi des progrès accomplis et le choix des instruments de l'appui budgétaire les mieux adaptés.</p>
<p><i>La quantification de la fragilité</i></p>	<p>La République de Guinée se trouve globalement dans la phase de Reconstruction. En effet, trois des cinq PSG (1 « Politique légitime et inclusive », 2 « Sécurité » et 5 « Revenus et services ») sont localisés dans cette Phase. Le pays a pu atteindre la phase de Stabilisation dans le secteur de fragilité sociétale (PSG 3). Il s'agit d'un pilier important en ce qui concerne le renforcement de l'État. Cependant, le PSG 4 « Fondements économiques », de par sa position dans la Phase 1 (Crise) représente en soi un facteur de risque important pour le pays compte tenu de sa transversalité en termes d'effets d'entraînement vers l'affaiblissement voire la paralysie des actions dans les autres PSG.</p>

La mesure globale de la fragilité, présentée ci-après, est utilisée également dans le cadre de résultats du PNDES¹²

Tableau 2: Mesure de la fragilité de la Guinée

Fragilité	Phase 1 : Crise	Phase 2 : Reconstruction	Phase 3 : Stabilisation	Phase 4 : Transformation	Phase 5 : Résilience
Politique		2,74			
Sécurité		2,89			
Sociétale			3,22		
Economique	1,60				
Environnementale		2,15			
Echelle de notation allant de 1 (plus fragile ou en situation de crise) à 5 (moins fragile ou en					

¹² Source: Source Evaluation de la Fragilité Guinée 2017, Ministère du Plan et de la Coopération Internationale

situation de résilience) Source : <i>Evaluation de la Fragilité Guinée 2017, Ministère du Plan et de la Coopération Internationale</i>	
<p><i>Un pays encore loin de la résilience</i></p>	<p>L'évaluation de la fragilité indique que la Guinée n'a atteint la résilience dans aucune sous-dimension, dimension, ni dans aucun PSG, toujours selon la perception des parties prenantes consultées. Néanmoins, le pays a fait des progrès dans quelques sous-dimensions, le situant ainsi dans la phase de Transformation. En matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Politique (PSG1), il s'agit des sous-dimensions « Équilibre de l'Exécutif », et « Qualité et diversité des Organisations de la Société civile » ; ➤ Sécurité, les sous-dimensions « Surveillance civile et Responsabilité des institutions du secteur de la sécurité » et « Relation avec le système de sécurité et de justice » sont celles dans lesquelles des avancées sont notables ; ➤ Sociétale (PSG 3), trois sous-dimensions sur neuf sont également en pleines transformations. Ce sont : « Impunité de l'élite », « Codification, alignement et application des normes » et « Confiance des citoyens dans le système judiciaire » ; ➤ Economique (PSG 4), s'il y a quelques cas de résilience signalés notamment dans la sous-dimension « Distribution des ressources naturelles », ce PSG est encore en pleine phase de reconstruction ; ➤ Environnementale (PSG 5), en dehors de la sous-dimension « Accès et bonne distribution des services » qui a connu quelques avancées, l'ensemble du PSG demeure en pleine reconstruction.
<p><i>Un pays caractérisé par une forte perception de corruption</i></p>	<p>Un des facteurs de mécontentement populaire a été la montée de la corruption et surtout son impunité. La corruption s'est traduite en premier lieu par la généralisation de pratiques de collusion entre les plus hauts niveaux de l'Etat, des fonctionnaires et certains acteurs privés. La pratique des pots de vins dans la fourniture de services publics « marchands » a aussi été fréquente¹³.</p>
<p><i>Un engagement du GdG face à la corruption qui n'a pas encore convainquant</i></p>	<p>En 2017, une nouvelle loi anticorruption a été adoptée et ses décrets d'application sont conformes aux bonnes pratiques internationales, en prévoyant notamment la criminalisation de tous les faits de corruption et la publication des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires. L'Agence nationale de Lutte contre la Corruption a été renforcée. Elle conduit périodiquement des enquêtes de perception de la corruption. Les autorités envisagent aussi de créer une équipe de juges spécialisés et un corps de police spécifique.</p> <p>Malgré les discours et les différentes mesures prises par le GdG ainsi que des indicateurs portant sur la corruption pratiquement inchangée, la perception de la corruption s'est combinée à un fort mécontentement social nourri par le sentiment que le sommet du pouvoir se trouve fortement impliqué dans ce phénomène.</p>

3.1.2. Evolution de la pauvreté

¹³ QE1.3.3 Volume 2

<p><i>Les défis confrontant la Guinée</i></p>	<p>La Guinée reste parmi les pays les plus pauvres et les moins compétitifs dans le monde. La pauvreté est élevée et en augmentation, touchant près de 60% de sa population humaine en 2014. Selon l'Indice de Développement Humain en 2015, la Guinée se classait au 182^{ème} rang des 188 pays étudiés. L'espérance de vie à la naissance était de 59,2 ans et le nombre moyen d'années de scolarisation ne représentait que 2,6 ans. L'accès aux services de base reste faible, seule une petite partie de la population a accès à l'électricité (28%), à un assainissement amélioré (20%) et à des ressources en eau potable (77%). Selon le Rapport sur la compétitivité mondiale de 2015-2016, la Guinée se classe en dernière position parmi un groupe de 140 pays, avec des écarts importants - et des tendances à la baisse - quant à la qualité des institutions publiques et privées, des infrastructures (transports, électricité, télécommunications), de la santé, de l'éducation et du développement des marchés financiers. La croissance par habitant est également très faible, atteignant en moyenne 0,6% en 1998-2016. L'agriculture est l'un des principaux moteurs de la croissance économique et de l'emploi. Cependant, elle souffre de très faibles niveaux de productivité comme beaucoup d'autres états fragiles.</p>
<p><i>Le pays est confronté à de graves difficultés pour traduire ses atouts et ses opportunités en un revenu accru pour la population</i></p>	<p>La croissance économique a été jusqu'en 2015 trop faible et volatile pour contribuer à une réduction durable de la pauvreté. L'économie est sujette aux fluctuations des prix des matières premières et au choc de l'épidémie d'Ebola. Une croissance réductrice de pauvreté est freinée par un niveau faible d'investissement, des infrastructures en retard, et des possibilités d'intermédiation et d'inclusion financière limitées. Le revenu des populations est défavorablement affecté par un déficit important en capital humain, un accès restreint aux marchés des intrants et des produits, une faible productivité agricole (la source principale de revenus des pauvres) et des perspectives d'emploi limitées dans les secteurs non agricoles. En outre, l'urbanisation rapide et imprévue a créé un environnement urbain chaotique, qui subit la pression des jeunes chômeurs urbains et de l'exode rural. Les inégalités de genre sont importantes, notamment en termes d'accès à la justice, la santé, l'éducation et le crédit.</p>

3.1.3. Situation macroéconomique

<p><i>Une forte croissance, réductrice de la pauvreté se poursuit</i></p>	<p>La croissance réelle a atteint plus de 10% en 2016 et 2017 grâce à la vigueur de la production minière, au dynamisme de la construction et à la bonne performance agricole. Selon des données préliminaires, la croissance réelle en 2018 serait supérieure à 6%. L'inflation globale était de 9,9% fin 2018, sous l'inflation persistante du secteur des produits alimentaires.</p>
<p><i>Le déficit de la balance courante a été ramené à environ 7% en 2017, sous</i></p>	<p>Les exportations minières ont augmenté d'environ 70% (en glissement annuel) en 2017, tandis que les importations liées aux investissements ont légèrement diminué après un pic en 2016. Les IDE sont restés forts à 12,5% du PIB. Les exportations de produits miniers ont augmenté d'environ 4% (en glissement annuel) au premier semestre de 2018, tandis que les importations ont augmenté de 62%, grâce aux investissements</p>

<i>l'effet d'une poussée des exportations de produits miniers.</i>	miniers et infrastructurels ainsi que la hausse des prix internationaux du pétrole. Les réserves internationales brutes ont augmenté pour atteindre environ 3,5 mois de couverture des importations en fin 2018, reflétant le décaissement de l'appui budgétaire de 60 millions USD de la Banque mondiale et de prêts publics aux projets plus importants que prévu. Le taux de change effectif réel apprécié par 10% au cours des neuf premiers mois de 2018, reflétant également la reprise de l'inflation.
<i>Le déficit du compte courant devrait s'élargir à nouveau</i>	Le déficit du compte courant devrait s'élargir pour atteindre 18% du PIB en 2018 et 20% du PIB en 2019, financé par d'importants flux d'IDE et des prêts-projets. Les exportations de produits miniers augmenteraient d'environ 6% (d'un an à l'autre) en 2018-2019. Les importations augmenteraient de 15% environ, en raison des investissements dans les industries extractives et dans les infrastructures et de la hausse des prix internationaux du pétrole. Les réserves internationales devraient rester stables à 3,2 mois de couverture des importations à la fin de 2018 et 3,5 mois à la fin 2019. À moyen terme, les déséquilibres extérieurs devraient se réduire, grâce à la croissance des exportations minières.
<i>Un solde budgétaire sous contrôle</i>	Le solde budgétaire de base a dégagé un excédent de 0,7% du PIB à fin 2018.
<i>Des difficultés de mobilisation des ressources intérieures</i>	Les recettes fiscales étaient inférieures de 0,6% du PIB au niveau programmé. Cela s'explique par : i) des pertes de revenus plus importantes que prévu, dues à des ajustements à la baisse ad hoc des taxes sur les produits pétroliers afin de maintenir des prix de détail constants, qui ont été atténués par la hausse des prix; ii) les répercussions des tensions sociales et des grèves sur l'activité économique; et iii) des retards dans certaines mesures de mobilisation des revenus.
<i>Une adéquation par les investissements</i>	Les dépenses en biens et services ont été inférieures aux prévisions, tandis que les subventions à l'électricité et la masse salariale étaient conformes aux objectifs. Les dépenses d'investissement ont enregistré une exécution lente. Un remboursement net à la banque centrale a été enregistré et les emprunts nets auprès des banques commerciales ont été contenus. Toutefois, des arriérés intérieurs de 0,4% du PIB ont été accumulés (sur une base nette).

3.1.4. Contexte régional

<i>Un contexte régional marqué par une forte instabilité politique</i>	Des années 2000 à nos jours, des crises importantes ont frappé la majorité des pays voisins dans la région avec des implications sur la Guinée (Cote d'Ivoire, Sierra Leone, Burkina Faso, Mali). Ces crises ont souvent généré des contrecoups économiques et migratoires. De plus, bon nombre des pays de l'Afrique de l'ouest et des pays membres de la CEDEAO partagent le diagnostic et la vulnérabilité des États de fragilité. Le PNDES repose sur la Vision 2020 de la CEDEAO qui prône le passage d'une communauté des États à une communauté des peuples. Cette Vision
--	---

	sous-régionale repose sur cinq piliers transformationnels : (i) la mise en valeur des ressources de la région, (ii) la paix et la sécurité, (iii) la gouvernance, (iv) l'intégration économique et monétaire et (v) la croissance du secteur privé.
<i>CEDEAO, un cadre institutionnel régional de stabilité</i>	Le GdG considère que la stabilité du cadre macroéconomique est un prérequis à une croissance forte, inclusive et durable mais également, une condition nécessaire pour attirer les investisseurs et assurer la rentabilité de leurs affaires. A travers le PNDES, les autorités entendent assurer une gestion macroéconomique saine qui crée un environnement non-inflationniste et compétitif grâce à une maîtrise des fluctuations de change et une bonne tenue des indicateurs de convergence de la CEDEAO/ZMAO.

3.2. Les politiques publiques

3.2.1. Aperçu des réformes structurelles et institutionnelles

<i>Des pratiques diversifiées qui n'ont pas affectées la cohérence globale de l'AB</i>	Le PNDES est un plan intégrateur des différents cadres stratégiques ou programmatiques de développement à venir mais également en cours, au nombre desquels la Stratégie de Relance et de Résilience Socio-économique post-Ebola, le Programme Accéléré de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et de Développement Agricole Durable, la Stratégie de Développement du Secteur Privé, le Plan Stratégique de Réformes des Finances Publiques, le Programme de Réforme de l'État et de Modernisation de l'Administration Publique, la Stratégie de Promotion des Investissements, la Politique Nationale de Protection Sociale, et d'autres stratégies ou programmes thématiques et sectoriels.
<i>Principales réformes</i>	Plusieurs réformes ont été engagées par les autorités au cours de la période pour améliorer les performances de l'économie, au nombre desquelles : (i) l'adoption d'un nouveau code des investissements qui accorde des avantages fiscaux et douaniers aux investisseurs pendant la phase d'installation et de production, (ii) l'adoption d'un nouveau code des marchés publics et la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) afin d'assurer plus de transparence dans l'attribution des marchés publics, (iii) l'adoption du nouveau code du travail qui exempte l'embauche des travailleurs étrangers de l'espace CEDEAO de l'autorisation préalable du service public d'emploi, (iv) la mise en place d'un centre de formalité des entreprises permettant notamment de réduire le délai de création d'entreprise à 72 heures.
<i>Le secteur minier</i>	Dans le cadre de la gestion des ressources naturelles, il est à souligner la mise en vigueur en 2011, d'un nouveau code minier conforme aux normes internationales en matière de protection de l'environnement. Entre autres dispositions, le Code Minier met l'accent sur la transparence des contrats et permis miniers et des paiements des sociétés minières reçus par le GdG. Par ailleurs, la Guinée est en conformité avec le processus de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE) depuis 2014. Les revenus miniers payés à l'Etat sont certifiés jusqu'en 2017.
<i>Réforme des finances</i>	Un premier Plan de Réformes des Finances Publiques (PREFIP), prenant appui sur les résultats du PEFA 2013 a été élaboré et adopté en 2014. Ce

<i>publiques</i>	PREFIP comporte 13 programmes dont neuf programmes de réformes couvrant l'ensemble des compartiments de la gestion des finances publiques et quatre programmes de soutien aux réformes. Il est suivi par un deuxième PREFIP révisé couvrant la période 2018-2022.
------------------	---

3.2.2. Les politiques thématiques et sectorielles

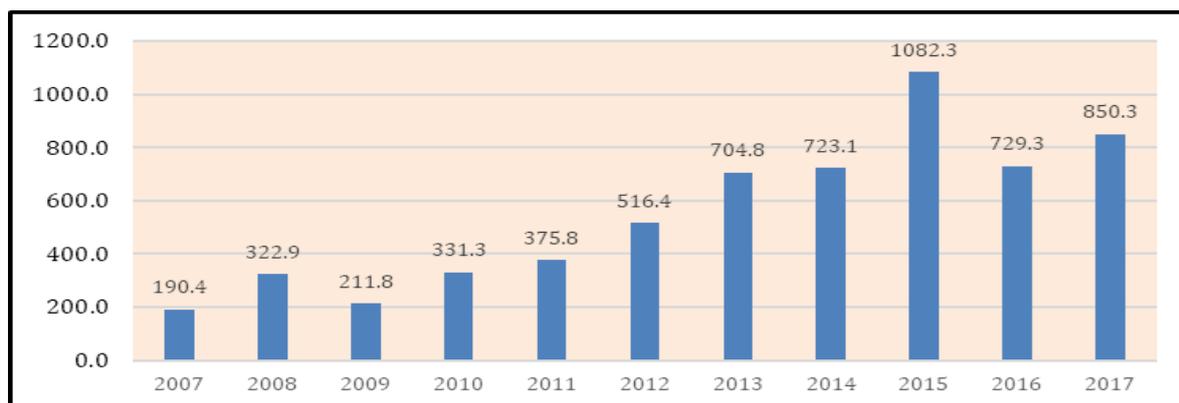
<i>Une longue liste de politiques thématiques et sectorielles</i>	<p>Par son approche intégrée, le PNDES englobe dans ses quatre piliers et ses trois vecteurs de changement une longue liste de politiques thématiques et sectorielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Politique Nationale du Genre ; ➤ Politique Nationale de Développement du Secteur de l'Énergie ; ➤ Politique Nationale de Développement Sanitaire ; ➤ Politique Nationale de Réforme de la Justice ; ➤ Politique Nationale d'Investissement Agricole pour la Sécurité Alimentaire ; ➤ Politique Nationale de l'Habitat Accessible ; ➤ Politique Nationale de l'Emploi des Jeunes ; ➤ Politique Nationale de Protection Sociale ; ➤ Politique de Développement ; ➤ Politique Nationale de l'Environnement ; ➤ Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local ; ➤ Politique Nationale de Défense et de Sécurité ; ➤ Politique de Développement de la Pêche ; ➤ Politique Nationale pour la Scolarisation de la Jeune Fille ; ➤ Politique Nationale des Petites et Moyennes Entreprises ; ➤ Politique Minière ; ➤ Politique Sectorielle de l'Éducation
---	---

3.3. Le cadre de concertation et de dialogue

3.3.1. Aperçu sur l'aide publique au développement

<i>Une forte dépendance de l'aide extérieure</i>	L'Aide Publique au Développement (APD) constitue une importante source de financement pour la politique de développement de la Guinée. Selon les chiffres d'une étude PNUD-BAD, l'APD a représenté en moyenne un peu plus de 10% du PIB sur la période 2015-2017. Comme illustre ci-dessous le volume d'aide a suivi une tendance à la hausse depuis dix ans avec une pointe à 12% du PIB en 2015 en réponse à la crise Ebola.
--	--

Illustration 3: Evolution de l'APD en Guinée depuis 2007

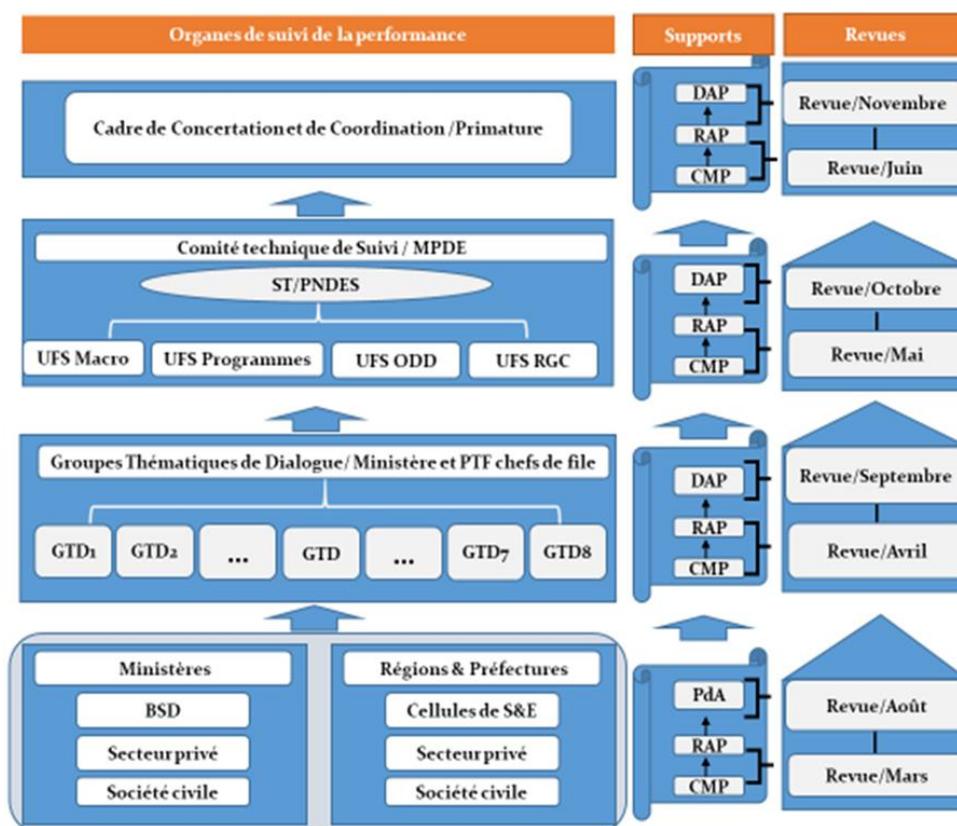


Source : Rapport provisoire APD, PNUD-BAD 2019

Un cadre de concertation du PNDES bien formulé

La structure de concertation et de dialogue pour l'ensemble de l'aide nécessite un dispositif de suivi et d'évaluation afin d'articuler le dialogue. Le PNDES prévoit des arrangements institutionnels pour assurer un bon fonctionnement du mécanisme de suivi et d'évaluation, décrit dans la section 3.4 Dispositif Institutionnel de Suivi et d'Évaluation (DISE) du Volume 1 du Plan National de Développement Economique et Social 2016-2020, résumé dans le diagramme suivant :

Illustration 4: Schéma fonctionnel du dispositif institutionnel du PNDES



Source : PNDES, Volume 1 Document principal

<p><i>...mais pas opérationnel pour un dialogue sur les politiques</i></p>	<p>Alors que le PNDES couvre la période 2016-2020, à ce jour, le DISE n'est pas opérationnel et n'est pas en mesure d'informer le dialogue sur les politiques publiques à la fois au niveau stratégique de l'AB et au niveau sectoriel de projet. Un premier rapport annuel de performance 2017 de mise en œuvre du PNDES 2016-2020 a été publié en juin 2018 et un second rapport pour 2018 devrait voir le jour en septembre 2019. Ces rapports sont des tableaux de bord incomplets pour un dialogue de haut niveau sur les politiques publiques.</p>
<p><i>Le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires (CGAB) encore à mettre en place</i></p>	<p>Un Cadre général d'organisation des appuis budgétaires (CGAB) avait été ébauché en 2014 pour signature en 2015 mais il n'a finalement jamais été mis en place. A ce jour, il existe une coordination opérationnelle entre l'UE, le FMI et la Banque mondiale mais pas de CGAB pour un dialogue PTF/Guinée.</p> <p>Le dialogue spécifique à l'AB sur les politiques, qui est une condition nécessaire de l'éligibilité à l'AB, n'est pas formellement satisfait dans ce cadre institutionnel. Un dialogue fragmenté et informel avec les principaux PTF prend place durant le suivi et les revues des divers instruments entre chaque PTF et son partenaire guinéen même si cette approche détruit la définition même du dialogue : une concertation entre une seule voix des PTF fournisseurs d'AB et une seule voix du bénéficiaire guinéen de ces AB.</p>
<p><i>Il est pourtant indispensable</i></p>	<p>Le dialogue sur les politiques entre les bénéficiaires et les PTF est une activité essentielle de l'APD et de l'AB. Il constitue l'un des principaux intrants des contrats d'appui budgétaire, au même titre que le transfert de fonds ou les mesures d'accompagnement. Le dialogue s'inscrit dans la logique d'intervention de l'appui budgétaire, et contribue aux objectifs des contrats. Par ailleurs, il constitue généralement l'une des mesures d'atténuation des risques.</p>
<p><i>Quelle structure institutionnelle et quels instruments pour conduire le dialogue ?</i></p>	<p>Le dialogue doit être informé et alimenté par un cadre d'évaluation et de suivi spécifique à l'AB qui enregistre périodiquement les engagements réciproques du GdG et des PTF. Ce cadre devrait s'appuyer sur un dispositif de suivi des appuis budgétaires commun aux PTF comme la Cellule Technique de Suivi des Programmes (CTSP) actuellement rattachée à la DNEEP (MEF). La CTSP devrait être impliquée dans plusieurs activités clés du MEF : préparation du TOFE, suivi des opérations d'AB, analyse des risques, matrices de bailleurs de fonds par source et par fonction et coordination avec le DISE du PNDES. Ceci afin de nourrir un dialogue au niveau gouvernemental axé sur le suivi des changements attendus des réformes et des politiques publiques afin de résoudre les difficultés et problèmes attenants.</p>
<p><i>Le dialogue sur l'AB est un dialogue au niveau du Gouvernement</i></p>	<p>Le dialogue de politique sur l'AB est un dialogue au niveau du GdG qui doit décider sur des transferts et allocations de fonds au niveau du budget sur la base des grands agrégats financiers du TOFE.</p> <p>Le dialogue du DISE est un dialogue-projet qui traite essentiellement de programmes sectoriels dont le suivi est confié aux Bureaux de Stratégies et Développement (BSD) de chaque ministère.</p>

<i>Le constat sur le dialogue</i>	Le constat est que le CGAB n'existe pas, le cadre d'évaluation et de suivi des AB n'est pas harmonisé avec le celui du PNDES et que l'ordonnateur national recevant les financements européens n'est pas le même que pour les autres appuis budgétaires.
-----------------------------------	--

3.3.2. Les appuis budgétaires

<i>La définition de l'AB est DAC 51010</i>	Les appuis budgétaires de l'UE sont identifiés dans les documents d'action par le code DAC 51010 qui fournit le cadre d'agrégation et de comparaison dans la terminologie des Aide Publique au Développement (APD) avec les autres bailleurs de fonds (FMI, BM et autres) impliqués dans le groupe des appuis budgétaires en Guinée. Cette définition exclue les opérations d'AB sectorielles qui doivent être recensées sous le code secteur concerné.
<i>Les 3 PTF-clé de l'AB : UE, FMI et BM</i>	Un inventaire officieux des appuis budgétaires est fourni ci-dessous. La cohérence en termes de définition DAC, flux et stock de dette, ventilation des différents intervenants et mise-à-jour est toujours en cours d'élaboration par la CTSP et le MB. L'inventaire détaillé de l'appui budgétaire de l'UE est présenté en annexe 5 du Volume 3.

Tableau 3: Recensement des appuis budgétaires généraux apportés par les PTF en Guinée, millions d'euros

Bailleur	Montant (M USD)	Prêt /Don	Dates	Finalité
UE	27,9	Don	2015-2016	Appui à la consolidation de l'Etat 11ème FED Appui budgétaire pour les réformes économiques et la relance post-Ebola + Appui statistiques 5 M€
BM	40	Prêt	2016	Premier Appui budgétaires (Macroéconomique et Gestion fiscale)
BM	60	Prêt	2017	Second Appui budgétaires (Macroéconomique et Gestion fiscale)
BM	40	Prêt		Nouvelle Serie d'Opérations de Politiques de Développement (Appui budgétaires)
FMI	75	Prêt	2016	Au titre de la Facilité Elargie de Crédit
FR	5 M€	Don	2018	Aide Budgétaire Globale 2016 (axé sur le financement des collectivités locales – titre IV)
FR	5 M€	Don	2017	Aide Budgétaire Globale 2017 (axé sur l'apurement d'arriérés intérieurs)
FR	5 M€	Don	2016	Aide Budgétaire Globale 2018 (axé sur l'apurement d'arriérés intérieurs)
FR	37 M€	Don	Depuis 2012	Appuis Budgétaires divers + Apurement d'arriérés intérieurs
UE	95,1		2017-2020	2ème Appui Budgétaire PACE II

Note : Exactitude de la définition des appuis budgétaires à confirmer. Le portefeuille des AB est composé de tous les éléments répondants à la nomenclature OCDE-CAD 51010

Source : Rapport provisoire APD, PNUD 2019

<i>Les montants</i>	Au cours des quatre années de l'évaluation (2015 - 2018), la Guinée a bénéficié d'appuis budgétaires directs pour un montant total de 295 millions USD, soit une moyenne de 73.8 millions USD par an, soit environ 5.42 USD par habitant et par an. Les flux d'AB programmés et successivement décaissés sont présentés ci-dessous :
---------------------	--

Tableau 4: Sources et décaissement d'appui budgétaire

Montants (M USD)	2015 Prog.	2015 Dec.	2016 Prog.	2016 Dec.	2017 Prog.	2017 Dec.	2018 Prog.	2018 Dec.	2019	2020
Prêts	63.0	63.0	22.0	22.0	24.0	24.0	88.0	109.0	88.0	89.0
Dons	12.8	12.8	13.8	17.2	16.3	21.9	23.6	25.4	26.8	28.5
BM	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.0	60.0	40.0	40.0
BAD										
FMI	63.0	63.0	22.0	22.0	24.0	24.0	48.0	49.0	48.0	49.0
FR				5.6		5.6		5.6		
UE	12.8	12.8	13.8	11.6	16.3	16.3	23.6	19.8	26.8	28.5
Autres		-				-				
Total AB	75.8	75.8	35.8	39.2	40.3	45.9	111.6	134.4	114.8	117.5
Total APD	1,082	1,082	729	729	850	850				
USD/EURO	0.937		0.94		0.923		0.848		0.885	0.885

<i>20% ntribue des montants décaissés</i>	De ces appuis budgétaires, la contribution de l'UE est de 60.4 millions USD soit 20% des montants décaissés. Les appuis budgétaires de l'UE et de la France sont des dons qui n'ont aucun impact sur le profil de la dette de la Guinée et des organismes prêteurs alors que les autres financements sont des avances et des prêts remboursables. Les dons représentent 26% du total de l'AB illustrant ainsi un premier effet de levier important du CCER de l'UE sur l'ensemble des appuis budgétaires financés par les PTF.
<i>Une approche conjointe et complémentaire</i>	L'AB est une approche conjointe de l'UE, du FMI et de la BM (Code OCDE-CAD 51010). Chaque PTF met à disposition ses instruments de financement reconnus les plus efficaces : <ul style="list-style-type: none"> ➤ UE : le Contrat d'Appui à la Consolidation de l'Etat et à la Résilience (CCER) dans des situations de fragilité ou de transition qui est soumis aux quatre critères d'éligibilité suivants : i) les politiques « publiques » au niveau national ; ii) la stabilité du cadre macroéconomique ; iii) les réformes des finances publiques ; et iv) la transparence et le contrôle du budget ; ➤ FMI : la Facilité Elargie de Crédit (FEC) répond à un besoin prolongé de financement de la balance des paiements et aide à mettre en œuvre des politiques publiques destinées à encourager une croissance inclusive plus forte ; ➤ BM : Une Opération de Politique de Développement (DPO) est un mécanisme de financement extérieur rapide qui permet de soutenir les réformes politiques et institutionnelles. Sa conditionnalité se base sur les résultats attendus en matière de gestion des finances publiques.

<p><i>Qui implique une spécialisation des instruments</i></p>	<p>Les trois instruments principaux, CCER-FEC-DPO, ont des caractéristiques et des dimensions différentes qui doivent être évaluées par le CGAB dans leur ensemble et pour chaque instrument afin d'allouer à chaque objectif, l'instrument le plus efficace.</p> <p>Au premier abord, le CCER est assigné à la gouvernance principalement dans sa dimension économique et financière. Le FEC est assigné à la stabilité macroéconomique et à l'équilibre extérieur y compris la viabilité de la dette. Le DPO est assigné à la facilitation d'une croissance inclusive et équitable y compris des investissements productifs.</p>
<p><i>Des flux d'AB croissants mais cycliques</i></p>	<p>Le profil temporel des flux d'AB est cyclique autour d'une tendance fortement positive qui s'achemine vers un montant de 117 millions USD en 2020, pratiquement quatre fois plus que le minimum de 39 millions USD en 2016. De plus, les écarts de décaissement par rapport à la programmation sont constamment favorables à la Guinée même s'ils n'étaient ni anticipés ni prévisibles. Les écarts favorables de décaissement ont été de l'ordre de 10% en 2016 et 2017 et de 20% en 2018, du fait des ABG de la France.</p>

4. Synthèse de l'analyse

4.1. La pertinence de l'AB

<p><i>Des montants d'AB croissants mais une taille modeste</i></p>	<p>L'AB en Guinée, sur la période 2015-2018, est passé d'un décaissement annuel d'environ 63 m USD en 2015 à seulement 28 m USD en 2016 pour remonter fortement à 133 m USD en 2018. Les décaissements de l'UE sont, eux, plus stables à 16 m USD en 2017 et 18 m USD en 2018. La part de l'AB ciblé reste très limitée au seul cas du centre de traitement Ebola de Macenta financé par l'AFD et n'appartenant pas au DAC 51010.</p> <p>Les décaissements d'AB ont représenté une petite partie de l'aide publique au développement en 2018. De taille modeste, l'AB équivaut à environ 1% du PIB, 11,3% de la dépense publique et 5% de l'APD en 2018.</p>
<p><i>Alignement fort avec les cadres stratégiques nationaux et régionaux</i></p>	<p>Les opérations d'AB, fortement alignées sur la succession de cadres stratégiques nationaux, ont aussi contribué à leur évolution (DSRP III, PNDES). La logique d'intervention du PNDES est systématiquement reprise par les PTF. La cohérence globale entre les opérations des différents PTF est significative. L'objectif principal de l'AB de l'UE est de conjointement réduire la fragilité et augmenter la résilience d'un pays pauvre et fragile (contrat de type CCER).</p>
<p><i>Une diversité de pratiques qui reste cohérente</i></p>	<p>Malgré des pratiques diverses en ce qui concerne la conception des opérations d'AB et les conditions de décaissement, la cohérence globale entre les opérations des différents PTF fournisseurs d'AB (notamment au niveau de leurs objectifs) est significative. Le CGAB doit encore être créé afin de fournir des instances communes d'analyse et de dialogue, de permettre que la variété d'approches suivies par les PTF génère des complémentarités sans augmenter les coûts de transaction.</p>
<p><i>Une pertinence de l'ABG qui souffre d'un manque de dialogue de haut niveau</i></p>	<p>L'absence d'un cadre opérationnel d'évaluation de la performance et de suivi de la politique rend impossible le dialogue sur les politiques publiques. Le Dispositif Institutionnel de Suivi et d'Évaluation du PNDES, le DISE, est d'avantage axé sur les projets et programmes et reste un tableau de bord qui renseigne peu les décideurs au niveau stratégique. Le CGAB envisagé en 2015 et capable de nourrir le dialogue de haut niveau n'a jamais vu le jour. Le dialogue sur la politique est crucial pour assurer le suivi de la pertinence et de la cohérence de l'AB financé par l'UE. L'absence de dialogue enfreint les critères d'éligibilité de l'UE.</p>
<p><i>Des mesures d'accompagnement importantes et exclusivement sous forme de dons</i></p>	<p>Les mesures d'accompagnement déployées par l'AB dans son ensemble et financées presque exclusivement par l'UE, sont considérables et sous forme de dons. L'assistance technique est fournie non seulement directement par l'UE mais aussi indirectement pour la plupart des actions non-financières du FMI et autres organisations multilatérales. L'UE a des conventions de contribution de dons avec les RTAC et fonds fiduciaires du FMI, des subventions au PEFA et TADAT. Ces intrants ont un effet de levier important sur</p>

	les autres intrants des PTF.
<i>L'assignation des instruments aux objectifs peu s'améliorer</i>	La formulation initiale d'AB adopte souvent plusieurs objectifs, cherchant à être à la fois un mécanisme de promotion de la croissance et un moyen de fournir des services plus nombreux et de meilleure qualité dans un cadre de responsabilisation efficace et réactif. Les mécanismes par lesquels la prestation de service serait renforcée ne sont pas toujours clairs, et le PNDES ne fournit pas de stratégie appropriée pour ce processus, laissant ainsi un « fossé stratégique » qui ne peut être abordé en l'absence de dialogue politique. Les mesures d'accompagnement de l'appui budgétaire doivent être axées soit sur la gestion des finances publiques et la gouvernance, soit sur les politiques et stratégies sectorielles mais pas les deux simultanément.
<i>Meilleure cohérence des conditionnalités des tranches</i>	Comme pour les objectifs et instruments, la formulation des AB doit atteindre une séparation stricte de la conditionnalité liée aux tranches fixes et variables et envers les autres programmes. De nouveau, le dialogue est crucial pour définir des indicateurs concrets et spécifiques aux tranches.
<i>L'AB est-il la bonne réponse de la communauté internationale à la fragilité ?</i>	Le schéma directeur de l'AB appliqué en Guinée par le groupe UE-FMI-BM est une réponse conjointe à la fragilité et vulnérabilité du pays. Il doit être accepté par le GdG et la population en tant que le meilleur instrument et la meilleure réponse possible de la communauté internationale à la condition chronique de fragilité de la Guinée ¹⁴ .

4.2. Les produits directs de l'AB

<i>Produits à lier aux différents intrants de l'AB</i>	Sur la période considérée, les opérations d'AB ont assuré : i) des financements versés directement sur le compte du Trésor guinéen ; ii) un cadre d'objectifs partagés synthétisé dans une matrice de performance ; iii) un mécanisme de dialogue sur les politiques de développement ; iv) des mesures d'accompagnement spécifiques et v) une analyse de suivi et de mitigation des risques. Les produits directs générés par ces diverses composantes de l'AB ont créé des opportunités pour le GdG ainsi que dans les relations entre PTF et GdG.
<i>Les transferts de fonds : des effets directs significatifs</i>	Les transferts de fonds de l'AB contribuent directement à l'élargissement de l'espace budgétaire du GdG. Leurs montants ont représenté 7% des recettes propres de l'Etat en 2015, 4% en 2016 et 2017 et 8% en 2018. L'AB a couvert plus de 20% des investissements sur ressources propres de l'Etat entre 2015 et 2018. Ces montants ont permis au GdG de disposer de ressources additionnelles significatives pour la mise en œuvre de ses politiques.
<i>Les transferts de fonds : contribution à</i>	L'élargissement de l'espace budgétaire se fait en priorité absolue par une augmentation des ressources telle que mesurée au niveau

¹⁴ Voir QE1.1 Volume 2

<p><i>l'élargissement de l'espace budgétaire</i></p>	<p>macroéconomique par le TOFE. Cette augmentation peut être soit d'origine extérieure à court terme : les transferts de fonds d'AB, soit d'origine nationale à long terme par une stratégie gagnante de MRFN.</p> <p>L'augmentation des recettes et dons fournissent une marge de manœuvre budgétaire qui permet d'adresser divers titres de dépenses selon les priorités du GdG.</p>
<p><i>Les transferts de fonds : prévisibilité</i></p>	<p>Le calendrier de programmation et de décaissement de la Facilité Elargie de Crédit du FMI est parfaitement prévisible tant que la conditionnalité des actions reste satisfaisante.</p> <p>Le calendrier de programmation et de décaissement du CCER est la source de quelques semaines de retard de vérification. Les manques de conditionnalités sur les tranches variables ont été largement compensés par la programmation de ressources additionnelles du PACE II.</p> <p>Les sources les plus importantes de variabilité sont les DPOs de la BM de part leurs tailles (60 M USD en 2018 et 40 M USD en 2019) et les préconditions à satisfaire pour leur décaissement.</p> <p>Un nombre de décaissements « inattendus » de PTF bilatéraux mais souvent supérieur aux pénalisations liées aux tranches variables non-satisfaites.</p>
<p><i>Le dialogue : infraction à l'éligibilité de l'UE</i></p>	<p>En l'absence d'un cadre de suivi opérationnel de l'AB, le dialogue de haut niveau fait défaut. C'est une infraction à l'éligibilité de l'UE. De plus, un rôle plus important semble avoir été accordé par le GdG aux acteurs projets, y compris aux PTF ne fournissant pas d'AB, le niveau d'influence des partenaires fournisseurs d'AB s'en est trouvé logiquement diminué.</p>
<p><i>Le dialogue : les instruments de suivi</i></p>	<p>Le cadre de dialogue de l'AB comprend la définition et le suivi de matrices de performance et de résultats qui sont élaborées dans le contexte d'un CGAB informel. La matrice de financement des bailleurs de fonds, la matrice de division des tâches entre les PTF et l'analyse des risques. Aujourd'hui, cette boîte à outils est incomplète et éparpillée, ce qui rend le dialogue de haut niveau impossible et coûteux.</p>
<p><i>Le dialogue : différences et similarités du CGAB et du DISE</i></p>	<p>Le dialogue de l'AB se déroule sur la base des résultats au niveau gouvernemental et décide sur les grands équilibres des finances publiques renseignés par le TOFE.</p> <p>Le dialogue du DISE traite de l'approche projet au niveau ministériel des piliers du PNDES. Les interlocuteurs et les responsabilités sont différents. Les deux systèmes de suivi sont complémentaires.</p>
<p><i>Mesures d'accompagnement : un bouquet significatif de mesures</i></p>	<p>L'AB est accompagné par des appuis significatifs au développement des capacités et à la mise en œuvre des réformes de finances publiques. L'UE apporte sous forme de dons non seulement les ressources du PARFIP et des appuis complémentaires du PACE I et II mais aussi les contributions aux centres techniques régionaux (AFRITAC) et aux fonds fiduciaires du FMI, aux mécanismes multilatéraux de gestion des finances publiques : PEFA et TADAT.</p>

	Les mesures d'accompagnement financées par l'UE sont d'environ 24 M€ entre 2015 et 2018 soit 8M€ par an sur trois ans en moyenne.
<i>Mesures d'accompagnement : Tous les chantiers sont couverts</i>	<p>En matière de mobilisation des revenus, condition primordiale de création de l'espace budgétaire, la restructuration de l'administration des douanes a fait l'objet de plusieurs projets d'assistance technique financés par le PARFIP et PACE II.</p> <p>La réforme de la gestion des finances publiques (PREFIP et PREFIP révisé) est sous la gestion conjointe de l'UE et du FMI.</p> <p>La réforme des corps de contrôle est financée par le PARFIP et PACE II.</p> <p>La passation des marchés publics et la gouvernance en matière d'investissements sont sous la supervision de la BM.</p> <p>Les besoins de l'AB et du PNDES en matière de statistiques sont financés par le projet PARFSE du PACE I.</p>
<i>Mesures d'accompagnement : manque une vision de gestion axée sur les résultats</i>	<p>L'ensemble de ces mesures d'accompagnement apparait comme un énorme chantier de réformes et de renforcement des capacités qui a été conçu à partir d'intrants, qui sont significatifs, vers des effets dont on ne connaît ni l'échéance ni la quantité attendue. Dans cette optique, les réformes progressent lentement vers un horizon lointain.</p> <p>Une gestion axée sur le résultat permettrait de définir des résultats plus limités mais certains à une date proche.</p>
<i>L'analyse de risque : elle existe mais n'est pas utilisée</i>	<p>Les directives de formulation d'actions d'AB insistent sur la nécessité de quantifier les risques associés à ces programmes et de prévoir des mesures de mitigations. L'UE, le FMI et la BM ont chacun une analyse sophistiquée des risques traitant de dimensions légèrement différentes les affectant plus particulièrement.</p> <p>En l'absence d'une structure de dialogue, ces analyses des risques restent inexploitées bien qu'elles signalent d'importantes préoccupations.</p>

4.3. Les produits induits de l'AB au niveau des politiques publiques et de la fourniture de services de base

4.3.1. Gestion du cadre macroéconomique

<i>Une contribution cruciale de l'AB au niveau macroéconomique</i>	<p>La contribution financière de l'AB à la stabilité macroéconomique a été déterminante et évidente, considérant la dimension du déficit budgétaire tendanciel et la vulnérabilité aux chocs externes. Le niveau des investissements a évolué en dent de scie pendant la période. L'AB à travers sa contribution continue et conséquente en ressources financières a tout de même aidé le GdG à maintenir un niveau soutenu d'efforts d'investissement qui, à travers la création de capital fixe, ont aussi contribué à renforcer la stabilité macroéconomique.</p>
<i>La MRFN et ses réformes restent la plus haute priorité</i>	<p>La mobilisation de recettes fiscales supplémentaires sert essentiellement à créer l'espace budgétaire nécessaire pour augmenter les dépenses prioritaires du GdG. Ce dernier s'est engagé dans la mise en œuvre d'une réforme ciblée de la politique</p>

	et de l'administration fiscale qui, combinée à une croissance économique soutenue, devrait mobiliser les recettes fiscales supplémentaires indispensables au niveau d'ambition envisagé.
<i>Un rôle clé joué par les autres partenaires</i>	L'UE et la BM ont aussi soutenu les efforts de stabilisation macroéconomique du GdG à travers leur dialogue interne et leur soutien aux politiques nationales (principalement le PNDES). Ils ont activement « suivi » le FMI qui demeure le principal interlocuteur du GdG dans le domaine de la gestion macroéconomique et le suivi de l'exécution des lois de finances.
<i>Les mesures d'accompagnement ont considérablement modernisé les finances publiques</i>	Les mesures d'accompagnement de l'UE à la fois directes et indirectes par l'intermédiaire du FMI produisent une modernisation des instruments de finances publiques de l'Etat depuis 2016. L'alignement des concepts, méthodes et statistiques sur les standards internationaux a considérablement augmenté la comparabilité de la Guinée avec les autres économies de la région et les autres états fragiles.
<i>Des erreurs d'appréciation du contexte</i>	L'absence d'un cadre de concertation (CGAB), ainsi que d'un groupe thématique de dialogue « appui budgétaire » opérationnel du DISE qui y soit lié, n'a pas permis de développer un dialogue riche et de maintenir un niveau de suivi et d'appui constant par les PTF. L'appui à la réforme des finances publiques (y compris sur la mobilisation des recettes) est issu des mesures importantes d'accompagnement financées par l'UE. Même si les appuis complémentaires n'ont pas atteint tous les objectifs visés, ils ont contribué à des avancées certaines.

4.3.2. Allocations budgétaires et décaissements

<i>Des stratégies d'allocation peu claires</i>	En termes d'allocations budgétaires, le GdG était tenu, par différents engagements internationaux, à maintenir ses dépenses au-dessus de niveaux prédéterminés dans plusieurs secteurs clés (sociaux, éducation, santé et agriculture). Comme souligné dans les entretiens, l'AB, à travers un appui financier ciblé, a contribué au respect de certains de ces engagements. Grâce à une bonne complémentarité générale, les PTF fournisseurs d'AB ont mis l'accent à la fois sur les secteurs sociaux et le vecteur principal de changement : les investissements catalyseurs. L'AB a ainsi aidé le GdG à assurer un équilibre global dans la composition sectorielle du budget et à maintenir des niveaux d'allocations dans certains secteurs prioritaires identifiés dans les politiques de développement.
<i>Les subventions à l'électricité limitent l'impact sur les dépenses prioritaires</i>	La suppression progressive des subventions générales à l'électricité ampute passablement l'allocation de l'espace budgétaire nouvellement généré par l'AB vers sa réallocation à des dépenses prioritaires. Le dérapage défavorable sur les cibles de ces subventions reste préoccupant à la fois sous l'angle de l'allocation budgétaire que sous l'angle de la transparence.
<i>Des effets positifs</i>	Il ressort toutefois du constat que la faiblesse du dialogue a connu

<p><i>mais aussi des limites</i></p>	<p>des limites importantes que l'évolution du contexte politique n'explique qu'en partie. Le niveau d'approfondissement des échanges entre GdG et PTF relatifs aux problèmes de sous-exécution des dépenses d'investissement ou sur des problématiques importantes comme la productivité rurale et l'emploi urbain est resté globalement limité alors que les défis étaient déjà connus en début de période. L'appui des PTF sur les grandes questions liées aux politiques de croissance et à la priorisation des allocations budgétaires a été limité et a abouti à peu de résultats. L'appui fourni à travers l'AB est resté généralement concentré sur des mesures spécifiques à la portée structurelle limitée.</p>
--------------------------------------	--

4.3.3. Gestion des finances publiques

<p><i>De lents progrès dans les réformes de la GFP</i></p>	<p>La qualité des systèmes et processus de GFP s'améliore lentement comme l'illustre la comparaison des revues PEFA 2018 et 2013 même s'il existe néanmoins des preuves de régression en matière de budgétisation basée sur les politiques publiques. Malgré les importants efforts déployés par l'UE et les autres PTF pour concevoir et mettre en œuvre des réformes, d'importantes faiblesses subsistent.</p>
<p><i>Pas de réallocation budgétaire significative</i></p>	<p>L'appui budgétaire n'a pas eu d'influence significative sur les habitudes de dépenses du gouvernement en matière des ministères et agences liées à la mise en œuvre des réformes de GFP. Seule la Cour des Comptes a vu un accroissement substantiel des engagements (+60%) en 2017. A part la Cour des comptes, les flux directs d'AB ne semblent pas avoir produit de changement dans les dépenses de fonctionnement des autres institutions liées aux réformes de GFP.</p>
<p><i>La réforme de la GFP a mieux progressé que s'il n'y avait pas eu de dialogue dans le cadre des politiques publiques financées par l'appui budgétaire.</i></p>	<p>L'approche conjointe et la conditionnalité de l'UE, du FMI et de la BM impose un minimum de dialogue mais celui-ci reste fragmenté et influence modestement les réalisations. Il reste des domaines où le soutien politique aux réformes est insuffisant pour générer de réels progrès, notamment en ce qui concerne l'évaluation de projets d'investissement, la mobilisation des recettes et le contrôle de la masse salariale, le peu de dialogue politique n'a pas permis de surmonter les résistances et inerties à la réforme. L'inclusion régulière d'indicateurs de GFP dans la conditionnalité n'a que peu contribué à produire du changement. De même pour les réformes de l'audit externe, celles-ci sont également des domaines où les réformes impliquent un grand nombre de parties prenantes et peuvent menacer l'ordre politique en place au sein de la fonction publique.</p>
<p><i>De nombreuses lacunes méthodologiques dans les indicateurs</i></p>	<p>Les indicateurs de résultats utilisés dans les cadres de performance et des résultats sont méthodologiquement faibles. L'évaluation PEFA 2018 souligne que la séquence – indicateurs d'activités, de produits et de résultats – n'est pas respectée au point que certains</p>

	programmes ne disposent que des indicateurs de produits sans ceux de réalisations, et vice-versa. La structuration des programmes et du cadre de résultat pour les CDMT préparés pour les budgets futurs demeure fragile.
<i>Utiliser des indicateurs PEFA pour focaliser les ambitions</i>	La multitude de processus et d'indicateurs de la GFP dans le CdR dilue la focalisation du dialogue entre plusieurs indicateurs/domaines de la GFP, tout en plaçant un lourd fardeau sur les capacités administratives et de gestion limitées du gouvernement. Si le dialogue politique et la surveillance concentrent leur attention sur un nombre limité de domaines de la GFP on pourrait alors attendre un changement plus dynamique et un soutien politique plus clair.
<i>Tous les piliers de la GFP ont été adressés</i>	La Guinée a bénéficié de mesures d'accompagnement considérables visant à consolider les fondamentaux de la GFP. Cette assistance technique a consisté en : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Un renforcement des capacités dans le domaine de la préparation du budget et notamment l'introduction des cadres budgétaires pluriannuels dans le cadre d'un fonds fiduciaire géré par le FMI. ➤ Plusieurs domaines, comme la finalisation du cadre légal de la GFP, l'exécution et les contrôles budgétaire, la gestion de la trésorerie et le CUT, le reporting budgétaire, la comptabilité de l'État, et le suivi des risques budgétaires des organismes publics ont été appuyés par l'UE. ➤ La BM apporte un appui notamment dans les domaines de la décentralisation budgétaire et de l'informatisation de la gestion budgétaire. ➤ La BAD appuie l'informatisation de la gestion des investissements publics. ➤ D'autres actions sont menées par l'UE et des partenaires bilatéraux pour renforcer la Cour des comptes.
<i>Les mesures d'accompagnement financées par l'UE sont fondamentales</i>	L'assistance technique soutenant les réformes de la GFP a eu un impact important, principalement dans la phase de préparation des réformes. L'AT financée par l'AB destinée à soutenir les réformes de la GFP a été importante, ciblant la plupart des faiblesses identifiées et des entités de GFP. Les réformes de la GFP depuis 2015 ont été financées pratiquement entièrement par les PTF fournissant de l'AB et à plus de 90% par l'UE par le jeu des financements directs et indirects des fonds fiduciaires gérés par le FMI et la BM. En l'absence de ces mesures d'accompagnement sous forme de dons, il n'y aurait pu eu de réformes de la GFP.
<i>L'assistance technique « intégrée » est la plus efficace</i>	L'assistance autonome fournis à des organes individuels de la GFP (comme la Cour des comptes ou la DGD) a été plus efficace que l'assistance à l'ensemble des réformes. Ceci est dû à des objectifs axés sur les résultats relativement modestes liés au renforcement des capacités de l'institution ainsi qu'à une flexibilité accrue à répondre à un contexte en évolution rapide.

<i>Un soutien politique des réformes qui vacille</i>	Malgré les diverses déclarations politiques de haut niveau faites en faveur des réformes de GFP, des doutes subsistent quant à la pertinence du soutien politique en faveur de ces réformes. Deux preuves : le déclassement de la CTSP comme organisme technique en mesure d'imposer une cohérence d'ensemble et une gestion de la séquence des réformes ; absence d'un ordonnateur national unique en matière d'appui budgétaire au niveau du GdG.
<i>Les produits induits en attente</i>	Un nombre certains de produits induits sont en attente obstruant ainsi la concrétisation de changement tangible au niveau 4 des réalisations. Pour mémoire : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les décrets et arrêtés liés aux fonctions comptables de l'Etat ; ➤ La promulgation des décrets liés la fonction de contrôle externe ; ➤ Un arrêté et une feuille de route liés à la gestion du patrimoine de l'Etat ; ➤ La production des CGAF 2017

4.3.4. Gouvernance et redevabilité

<i>L'accès du public aux informations budgétaires s'est amélioré</i>	Le GdG produit et publie en temps utiles 8 des 12 documents budgétaires requis par les standards internationaux. Le GdG publie un budget citoyen en français, (arabe et langues locale depuis 2016 (http://mbudget.gov.gn/wp-content/uploads/2019/08/guideducitoyenLF2019-compress%C3%A9.pdf)). Un rapport sur les marchés publics et un journal hebdomadaire (https://www.jaoguinee.com/) sont accessibles au grand public (http://www.armpguinee.org/).
<i>La surveillance externe reste défailante</i>	Les indicateurs PI-30 et PI-31 concernant la surveillance externe des finances publiques restent notés D même si les produits directs de l'AB permettent le fonctionnement de la Cour des Comptes. La Guinée ne participe encore pas à l'Open Budget Survey.
<i>La lutte contre la corruption reste médiocre</i>	Une loi anticorruption a été adoptée en 2017 et ses décrets d'application sont conformes aux bonnes pratiques internationales. L'ANLC a été renforcée et elle documente par ses enquêtes les multiples dimensions de la corruption. Un dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a également été mise en place. En l'absence d'un système judiciaire jugeant la fraude et les abus de pouvoir, ces délits restent rémunérateurs et pratiquement impunis.
<i>La Cour des Comptes a considérablement bénéficié des mesures d'accompagnement</i>	Il est peu probable que cette organisation aurait reçu la même AT en l'absence d'appui budgétaire, les parties prenantes au sein de ces institutions pensent que l'échelle aurait été plus modeste et l'axe stratégique plus faible en l'absence du lien avec le dialogue sur les politiques via l'appui budgétaire.
<i>La gouvernance du</i>	L'Autorité de Régulation des secteurs de l'Electricité et de l'Eau

<i>secteur de l'électricité</i>	potable (AREE) est établie et fonctionne (produit direct, les produits induits restant en attente (nomination des administrateurs). La justification de la pertinence de cette action dans l'AB reste peu claire en l'absence d'un compte rendu sur la coordination des initiatives à l'intérieur du vecteur de changement entre les PTF.
<i>La gouvernance du secteur de l'assainissement solide</i>	L'Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique (ANSP) a été créé. A nouveau, la justification de la pertinence de cette action dans l'AB reste peu claire en l'absence d'un compte rendu sur la coordination des initiatives à l'intérieur du vecteur de changement entre les PTF.
<i>La gouvernance administrative et locale de modernisation de l'Etat</i>	Le GdG a adopté une stratégie nationale relative à la réforme et modernisation de l'état civil et son plan d'action budgétisé. Et encore, la justification de la pertinence de cette action dans l'AB reste peu claire en l'absence d'un compte rendu sur la coordination des initiatives dans le vecteur de changement entre les PTF.
<i>La gouvernance du secteur routier</i>	Plancher de crédits budgétaires dans la LFI/LFR pour le Fonds d'Entretien Routier. La subvention au FER est un exemple de corrections d'erreurs de programmation budgétaire annuelle et pluriannuelle. C'est une utilisation discrétionnaire qui devrait avoir vocation à ne pas perdurer. Cependant, le lien avec la gouvernance reste peu clair au bénéficiaire lui-même. Il se perçoit comme pris en otage par un processus de programmation budgétaire qui ne le concerne pas.
<i>Les produits induits en attente</i>	<p>Au titre de documents budgétaires clés encore à produire :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rapport d'audit externe ; ➤ Les actifs financiers ; ➤ Les données récapitulatives sur les risques budgétaires ➤ Les explications sur les répercussions budgétaires des nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics <p>Au titre de la gouvernance sectorielle :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Décrets et réglementation du fonctionnement de l'AREE ➤ Décrets et réglementation du fonctionnement de l'ANASP
<i>Dialogue, conditionnalité et gouvernance</i>	Le dialogue politique et la conditionnalité connexe sont peut-être les intrants de l'appui budgétaire qui peuvent avoir la plus grande influence sur les résultats de la gouvernance. Cibles d'amélioration de contrôle externe ont été inclus dans le CdR et la majorité de ceux-ci ont été respectés. La certification des comptes aux normes ITIE des compagnies minières était dans la conditionnalité de la BM.

4.3.5. Formulation de politiques publiques et fourniture de biens et services de base

<i>L'AB est principalement assigné au vecteur de changement des</i>	La stratégie de développement, le PNDES, est une stratégie de toute dernière génération centrée sur une approche intégrée à la réalisation de son double objectif, à savoir mettre fin à l'extrême pauvreté et accroître la prospérité partagée.
---	--

<p><i>investissements catalyseurs sous-tendus par une bonne gouvernance</i></p>	<p>Tous les PTF sont alignés et cohérents avec la stratégie qui s'articule autour de quatre piliers de développement, portés par trois vecteurs de changement structurels.</p> <p>Le vecteur de changement assigné à l'AB est : des investissements catalyseurs sous-tendus par une bonne gouvernance.</p> <p>La formulation de politiques publiques en soutien à ce vecteur de changement consiste à définir un ensemble de politiques publiques formant une chaîne d'effets capable d'atteindre l'objectif double mentionné ci-dessus.</p>
<p><i>Les politiques publiques adressées par l'AB : le PREFIP, les statistiques et l'accès aux services de base</i></p>	<p>Les stratégies regroupées pour adresser ce vecteur des investissements catalyseurs sont : la Stratégie de Développement du Secteur Privé, le Plan Stratégique de Réformes des Finances Publiques (PREFIP), le Programme de Réforme de l'État et de Modernisation de l'Administration Publique, La Stratégie de Développement de la Statistique, la Stratégie de Promotion des Investissements, la Politique Nationale de Protection Sociale, et d'autres politiques thématiques et sectorielles.</p>
<p><i>Les réformes de finances publiques</i></p>	<p>Depuis la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances (LORF) en 2012, les réformes de finances publiques sont soutenues principalement par les mesures d'accompagnement financées directement par l'AB de l'UE ou par l'intermédiaire du FMI également financé par l'UE.</p> <p>Le programme PARFIP et les mesures d'accompagnement des PACE I et II ont soutenu le PREFIP d'abord et le PREFIP révisé ensuite dans cet énorme chantier d'alignement du cadre de gestion des finances publiques sur les standards internationaux.</p> <p>Les réalisations en matière de finances publiques, telles que mesurées par la comparaison des indicateurs PEFA entre 2013 et 2018, restent freinées par la mise en œuvre, la coordination et le séquençage des produits directs et des produits induits.</p>
<p><i>La refonte de l'appareil statistique</i></p>	<p>L'AB de l'UE est la pierre angulaire de la refonte de l'appareil statistique en Guinée.</p> <p>La mise à niveau de l'appareil statistique de la Guinée et son alignement sur les standards internationaux sont des actions prioritaires pour les parties prenantes. Sans statistiques fiables, il n'est pas possible d'apprécier les résultats atteints par les réformes en Guinée.</p> <p>Le chantier est considérable et la capacité de production de la statistique est pauvre.</p> <p>Le PARFSE est l'instrument principal d'appui à la stratégie de mise à niveau de la statistique en Guinée.</p>
<p><i>Des tentatives de ciblage mitigées dans la fourniture de service de base</i></p>	<p>Les tentatives de ciblage de l'AB vers le soutien à l'accès aux services de base prennent deux formes : une action de soutien aux actions prioritaires en matière de santé (UE PACE II) et une action de mitigation de l'impact des réformes structurelles sur la pauvreté par l'introduction de planchers de financement de « filets sociaux »</p>

	<p>(FMI).</p> <p>Concernant l'accès aux services sanitaires, les efforts sont mitigés. Le PACE de l'UE prescrit des planchers d'allocation budgétaires avec l'objectif d'accroître le taux d'accouchements assistés dans les structures sanitaires.</p> <p>La LOFR de 2018 a modifié les planchers de dépenses prioritaires à la demande de l'UE au titre de « l'accroissement du budget du Ministère de la Santé à hauteur de 8% du budget total conformément à la convention entre la Guinée et l'Union Européenne dans le cadre du programme d'appui au secteur de la santé (PASA1) » et pas au titre de l'AB</p> <p>L'objectif final en matière de taux d'accouchement a bien été atteint et ceci malgré que la cible de 8% du budget total ne l'ait pas été.</p> <p>Concernant les planchers de dépenses prioritaires sur les filets sociaux, le FEC du FMI prescrit des planchers d'allocation budgétaires pour les dépenses sur les filets sociaux destinés à limiter l'impact des réformes des subventions sur l'électricité sur les populations les plus vulnérables. Ces planchers sont systématiquement manqués.</p>
<p><i>Contribution de l'AB</i></p>	<p>La contribution de l'AB de l'UE est importante dans le domaine des politiques de reformes des finances publiques et de la statistique.</p> <p>Le ciblage de dépenses prioritaires dans un contexte de faible maîtrise de l'exécution budgétaire est inefficace.</p> <p>Appui budgétaire ou approche projet ? Dans le cas spécifique de l'accès aux services de sante, les réalisations ont été obtenues par l'approche projet en dépit de l'échec de l'allocation budgétaire a une action prioritaire.</p> <p>Plus généralement, la Guinée n'est pas prête pour des AB sectoriels et il n'y en a pas.</p>

4.4. Les effets sur le développement

4.4.1. Les réalisations

<p><i>Les réalisations sont les effets directs liés à l'AB</i></p>	<p>Le niveau 4 mesure le changement qui résulte de la mise en œuvre à la fois des produits directs et des produits induits de l'AB. Les réalisations sont mesurées par des indicateurs souvent multidimensionnels, standardisés à l'échelle internationale afin de permettre des comparaisons et des classements.</p>
<p><i>Les améliorations en matière de gestion des finances publiques</i></p>	<p>Les réalisations, mesurées par la notation des 7 piliers PEFA, restent décevantes malgré le déploiement considérable de moyens par les PTF. Ceci est dû à un manque de séquençage des réformes par un dialogue de haut niveau.</p>
<p><i>Les produits induits sont en retard par rapport aux produits directs</i></p>	<p>De nombreux produits induits, qui sont la contribution du GdG au changement, sont systématiquement en retard par rapport aux produits directs empêchant ainsi la concrétisation des réalisations pour le domaine ou le pays.</p>

<i>Les indicateurs de réalisations sont communs à l'AB et au PNDES</i>	Les indicateurs du cadre des résultats du PNDES doivent être harmonisés avec les indicateurs de l'AB (indicateurs PEFA, variables, variables de MRFN, Indices CPIA dans les deux cadres).
<i>La MRFN peut encore mieux faire</i>	L'approche de la mobilisation des ressources financières nationales a produit des gains importants de recettes qui ne sont pas tous attribuables à des gains d'efficacité de l'administration fiscale, la croissance réelle ayant été beaucoup plus forte que prévue. Des gains considérables d'efficacité de la MRFN sont possibles en procédant aux réformes de l'administration fiscale selon les prescriptions des 9 piliers du TADAT.
<i>Le TOFE est l'instrument de suivi de l'AB</i>	La relation de l'AB avec les grands équilibres macroéconomique s'apprécie à travers le TOFE, particulièrement celui du FMI qui permet de suivre tous les transferts de fonds et les conditionnalités de la plupart des PTF.
<i>Les indicateurs CPIA sont de bons indicateurs de gouvernance</i>	Au niveau des réalisations, les indicateurs CPIA de la BM sont appropriés au suivi des progrès en matière de gouvernance financés par l'AB.
<i>Les indicateurs Doing Business</i>	Les indicateurs Doing Business de la BM sont appropriés à suivre les progrès en matière de climat des affaires et développement du secteur privé. Certains pays en font même avec succès le point focal de leurs réformes de la transformation économique (Rwanda).

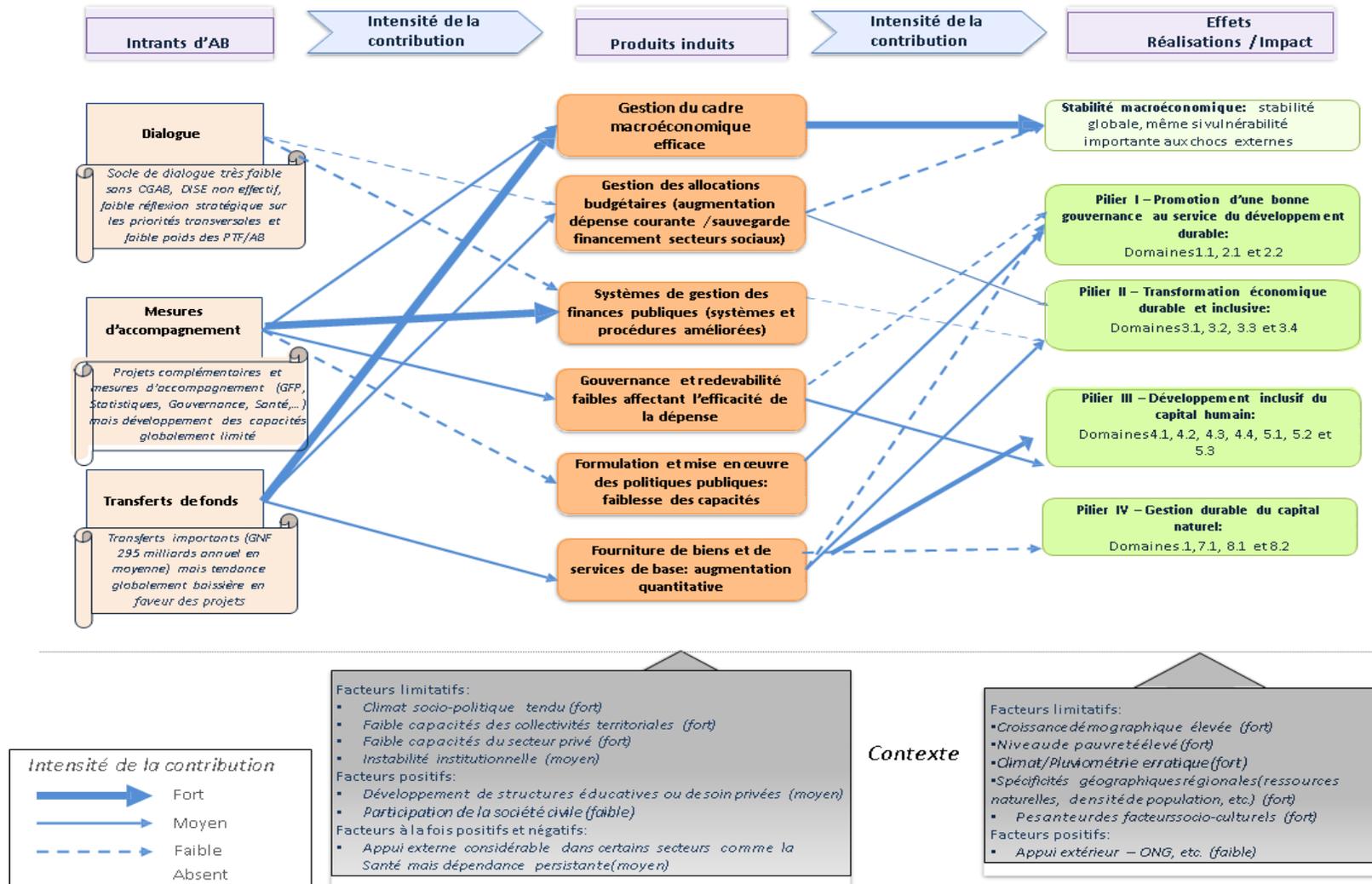
4.4.2. L'impact sur le développement

<i>L'impact est l'effet indirect sur le pays de l'AB</i>	Le niveau 5 mesure le changement attendu ou non qui a pris place en Guinée durant la période de mise en œuvre de l'AB. Les indicateurs d'impact sont des indicateurs standardisés et habituellement produits par la communauté internationale (BM, UN, OECD, PNUD etc.).
<i>Une croissance réductrice de pauvreté</i>	Depuis 2015, la Guinée connaît une forte croissance et des investissements importants. Selon la BM, une approche inclusive et équitable nécessite une croissance économique d'au moins 6% par an et des investissements constamment supérieurs à 15% par an. Ces planchers structurels sont en place depuis 2016.
<i>Les indicateurs d'impact sont</i>	Les indicateurs d'impact qui émergent de l'évaluation de l'AB sont : <ul style="list-style-type: none"> ➤ L'indice de développement inclusif du World Economic Forum pour sa définition. Trois piliers : Croissance et Développement ; Inclusion et Équité intergénérationnelle et Durabilité. Les composantes sont disponibles dans la base de données WDI de la BM ; ➤ Les indices World Governance Indices ➤ Les indicateurs de fragilité des États de Fragilité (OCDE)

4.5. Conclusions générales

<p><i>Une croissance encourageante mais encore peu inclusive</i></p>	<p>La forte croissance de la Guinée se poursuit, grâce à la vigueur de l'activité minière. La croissance réelle a atteint environ 10% en 2017 et devrait se situer à plus de 6% en 2018 et en 2019, grâce à d'importants investissements directs étrangers dans le secteur minier et à l'intensification des investissements dans les infrastructures. À moyen terme, le renforcement du climat des affaires et de la gouvernance et l'amélioration de la fourniture d'électricité devraient contribuer au développement du secteur privé. Les risques pesant sur les perspectives sont orientés à la baisse.</p>
<p><i>Une contribution de l'AB forte dans le maintien des grands équilibres</i></p>	<p>La politique budgétaire favorise la stabilité tout en augmentant les investissements publics favorables à la croissance. Le maintien d'un excédent budgétaire de base devrait contribuer à préserver une inflation modérée et la viabilité de la dette.</p> <p>La mobilisation de recettes fiscales supplémentaires et la réduction des subventions à l'électricité non ciblées sont essentielles pour créer un espace budgétaire permettant d'accroître les investissements publics et de renforcer les systèmes de protection sociale. Le maintien de la dynamique de réforme dans le secteur minier, le renforcement de la gestion des finances publiques et des investissements sont des éléments-clé de l'équilibre budgétaire.</p>
<p><i>Une contribution de l'AB plus mitigée dans le domaine de la gouvernance, notamment à cause d'un dialogue faible</i></p>	<p>L'AB a eu des effets limités sur les questions de gouvernance et les faiblesses dans la mise en œuvre de la stratégie. D'une part, les analyses de risque bien que correctes sont peu connues et utilisées en l'absence de dialogue. D'autre part, le niveau du dialogue des PTF de l'AB a perdu le lien direct avec le TOFE et loi de finances où se discutent les grands équilibres des recettes et de la dépense. En conséquence, les produits induits nécessaires à la matérialisation des réalisations en matière de gouvernance sont ignorés.</p>
<p><i>Des mesures d'accompagnement importantes qui pourraient être plus efficaces</i></p>	<p>Les mesures d'accompagnement de l'AB visant le développement des capacités ont contribué à l'amélioration des politiques dans le secteur de la GFP et au renforcement institutionnel (Statistiques, Cour des Comptes). Ces appuis n'ont toutefois pas abordé d'une manière systémique la problématique de la focalisation sur le résultat qui pourrait considérablement augmenter leur efficacité.</p>
<p><i>Schéma de synthèse</i></p>	<p>Le schéma suivant met en exergue les liens qui peuvent être établis entre l'AB et les résultats du développement à travers l'appui de l'AB aux politiques du GdG.</p>

Illustration 5: Vue d'ensemble de la synthèse



5. Questions d'évaluation – constats principaux

5.1. Etape 1

5.1.1. QE1.1.1 - Pertinence et Conception des AB

QE1.1.1 : Dans quelle mesure la conception des opérations d'AB répond-elle aux spécificités du contexte politique, économique et social de la Guinée ainsi qu'aux évolutions des politiques du Gouvernement et du cadre stratégique des PTF ?

Cette QE examine la pertinence de l'AB par rapport au contexte guinéen et aux stratégies des PTF ainsi que la qualité de la conception des opérations d'AB sur la période considérée, en prenant en compte tant les objectifs que le type de modalité (ABG).

Engagement des PTF dans l'AB en Guinée et pertinence de la conception des opérations par rapport aux politiques de développement et au contexte politique, économique et social du pays

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- La Guinée a bénéficié d'appuis budgétaires directs pour un montant total de 295 millions USD, soit une moyenne de 73.8 millions USD par an, soit environ 5.42 USD par habitant et par an. Indicateur 1.1.1.
- La contribution de l'UE est de 60.4 millions USD soit 20% des montants décaissés. Indicateur 1.1.1.
- Les apports financiers de l'AB ont représenté en moyenne 5% des ressources annuelles de l'Etat, 6% des dépenses publiques et environ 1.5% du PIB. Indicateur 1.1.1.

Tableau 5: Evolution des décaissements d'AB en Guinée depuis 2015

Montants (B GNF)	2015 Prog.	2015 Dec.	2016 Prog.	2016 Dec.	2017 Prog.	2017 Dec.	2018 Prog.	2018 Dec.	Total 2015-18 Prog.	Total 2015-18 Dec.
Total AB	614.3	614.3	295.6	323.4	365.8	416.7	1009.8	1215.9	263.5	295.2
-- UE %	16.9	16.9	38.6	29.6	40.4	35.4	21.1	14.7	25.2	20.5
AB % PNB	0.9	0.9	0.4	0.4	3.9	4.4	0.9	1.1	1.5	1.7
AB % des Recettes	6.8	6.8	2.6	2.8	2.8	3.2	6.7	7.7	4.7	5.2
AB % Inv fonds propres	18.4	18.4	8.7	9.5	11.3	12.9	42.3	51.0		
AB % Dépenses	6.8	7.0	3.8	4.1	3.7	4.2	9.4	10.6	5.9	6.5
AB % APD	7.0	7.0	4.9	5.4	4.7	5.4				

- Les apports financiers de l'ordre de 1.5% du PIB en Guinée sont moindres que dans les pays voisins : 3% du PIB au Burkina Faso et 2.1% du PIB en Sierra Leone.
- Globalement, les opérations d'AB montrent un important degré de flexibilité et une évolution des objectifs des opérations d'AB cohérente avec les évolutions majeures du cadre stratégique national de développement. Indicateurs 1.1.2, 1.1.3 et 1.2.1.

- La confiance témoignée par les PTF a été renouvelée dans le cadre du lancement du PNDES en 2016 comme outil de politique de développement et à une dynamique positive en termes d'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) maintenue sur plusieurs années.
Cependant, l'aide projet est finalement restée la modalité prépondérante des PTF au Guinée. Indicateurs 1.1.1 et 1.2.2.
- L'AB est caractérisé par une hétérogénéité de pratiques entre les différents PTF. Indicateur 1.1.3.
- Le développement d'un Cadre général d'organisation des appuis budgétaires (CGAB) reste en suspens. Ceci conduit à un dialogue fragmenté vis-à-vis du GdG. Indicateurs 1.1.1, 1.1.2 et 1.1.4.
- La Banque mondiale a fait explicitement le choix de porter davantage son attention aux questions de croissance économique, d'emploi, de renforcement du secteur privé et de valorisation des bénéfices issues de l'exploitation des ressources minières alors que l'UE reste le leader sur la gouvernance et la GFP. Indicateur 1.1.2.
- Le fort degré d'alignement est aussi largement expliqué par l'existence d'une succession de stratégies nationales de développement (DSRP III, PNDES) bien établies et l'engagement clair des PTF pour venir en appui à celles-ci. Indicateurs 1.1.2, 1.1.3.
- Le rôle de mise en cohérence que devrait jouer le CGAB à ce niveau est faible et difficile à mettre en évidence dans les documents de programmation analysés. Indicateurs 1.1.2, 1.1.3, 1.2.1 et 1.2.2.

Qualité de la conception de l'AB et stratégies des PTF

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- La conception des opérations d'AB reste cohérente avec l'évolution des stratégies-pays des PTF et les principes généraux de coopération et de fourniture d'AB auxquels ceux-ci ont adhéré au niveau global. Indicateurs 1.3.1 et 1.3.2.
- L'AB coordonné et conjoint est la seule réponse pertinente possible de la part des PTF qui puisse contribuer de manière significative au mécanisme de sortie de la fragilité. Indicateurs 1.1.1 et 1.3.1.
- Les trois principaux bailleurs UE, BM et FMI travaillent sur le principe d'une approche coordonnée et conjointe qui a le potentiel de produire le changement of phase indispensable à la sortie vers le haut de la fragilité. Indicateurs 1.3.1, 1.3.2 et 1.3.3.
- Les contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience de l'UE (CCER) sont proposés dans des situations de fragilité ou de transition.
- Les documents du FMI, de la BM et de l'UE reprennent systématiquement la logique d'intervention (graphique 2) qui est celle du PNDES. Dans cette logique, l'AB conjoint est dédié principalement à la gouvernance au sens large (ODD 16 et 17) afin de contribuer aux conditions de mise-en-œuvre du premier vecteur de changement : des investissements catalyseurs dans le secteur minier sous-tendus par une bonne gouvernance minière.
- Il y a spécialisation des tâches en matière de gouvernance entre les PTF. Sur la base du Cadre des Résultats en annexe 7, la Banque mondiale s'occupe plus

particulièrement de l'efficacité de l'Etat et des réformes des administrations centrales et locales. Le FMI suit la stabilité du cadre macroéconomique. Enfin, l'UE intervient conjointement avec les deux autres PTF dans les réformes de GFP et de gouvernance.

- C'est dans le cadre d'une évaluation positive de la performance de l'ensemble des conditionnalités conjointes que la Guinée sera en mesure d'envisager des instruments d'appui budgétaire plus adaptés à une économie plus résiliente (Phase 5) comme les Contrats de Performance de réforme Sectorielle (CPRS) et les Contrats Objectifs de Développement Durable (CODD).
- L'assignation simultanée de l'AB à la gouvernance et à la prestation de services est inefficace. Il est indispensable d'assigner l'instrument d'AB le plus efficace à l'objectif poursuivi.
- Le but était explicitement de fournir des incitations financières supplémentaires pour une mise en œuvre plus rapide de ces objectifs de gouvernance et de responsabilité en les liant au rendement et aux décaissements des tranches variables.
- La double ambition d'atteindre des « amélioration de la gouvernance » et des « objectifs ciblés de financement du PNDES » devrait reposer sur une séparation stricte de l'évaluation des tranches fixes et variables qui reste difficile à mettre en pratique.
- L'effet de levier du CCER de l'UE est très important sur deux fronts. D'abord, l'AB est une subvention contrairement aux autres PTF, Banque Mondiale et FMI qui sont des prêteurs (prêts à rembourser).
- Dans ce portefeuille d'AB en Guinée, le recours à l'AB sectoriel reste limité voire nul.
- L'AB en Guinée est caractérisé par une forte hétérogénéité de pratiques entre les différents PTF qui n'a, toutefois, eu que peu de conséquences négatives sur les effets directs de l'AB.
- Le bailleur dominant par objectif impose son profil et rend illusoire les conditionnalités et décaissements mineurs.

CJ 1.4 : Prise en compte des questions d'inclusion

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Des problématiques d'inclusion sont régulièrement soulevées dans les directives d'opérations d'AB, Indicateurs 1.4.1, 1.4.2 et 1.4.3.
- En plus des cibles liées à la santé maternelle dans certaines opérations d'AB comme les projets Santé de l'UE, les opérations d'AB de la BM accordent une importance de premier plan à l'autonomisation économique des femmes Indicateur 1.4.1.
- La prise en compte des disparités géographiques (régionales et infrarégionales) reste insuffisante et n'est pas lié à une stratégie claire de réduction des disparités. Indicateur 1.4.3.

5.1.2. QE1.2.1 - Opportunités créées

QE 1.2.1 : Dans quelle mesure les intrants financiers et non financiers d'AB ont-ils contribué à la création de nouvelles possibilités en termes de relations entre le Gouvernement guinéen et ses PTF et entre ces partenaires eux-mêmes ?

Les PTF fournisseurs d'AB versent des ressources financières directement au Trésor, augmentant ainsi le volume d'aide sous la gestion directe du GdG. Ceci permet en principe une meilleure prévisibilité des flux financiers et une augmentation de l'espace budgétaire, en accroissant notamment les ressources disponibles pour les dépenses « discrétionnaires »¹⁵. L'AB doit aussi permettre de favoriser le dialogue entre les PTF et le GdG, en particulier à travers la mise en place et le suivi conjoint de cadres de mesure de performance cohérents et harmonisés avec les priorités du GdG et des PTF. L'appui est complété par des mesures d'accompagnement (intégrés directement dans les opérations d'AB ou mises en œuvre dans des projets complémentaires) qui doivent permettre de renforcer les politiques ciblées par l'AB, principalement à travers du renforcement des capacités et de l'assistance technique.

Cette QE examine les effets directs¹⁶ que la fourniture d'AB (fonds, dialogue, appuis complémentaires et coûts de transaction) a générés au niveau : des relations entre les PTF et le GdG, et entre les PTF eux-mêmes ; de la gestion de l'aide internationale ; de l'alignement de l'aide externe sur les systèmes nationaux et l'harmonisation entre PTF ; de la mise en place de cadres de dialogue ; et de la création d'opportunités pour le renforcement des capacités.

Espace budgétaire et financement extérieur

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Les dons et les prêts concessionnels utilisés pour combler le besoin de financement de l'Etat jouent un rôle fondamental dans l'équilibre macroéconomique du pays. L'analyse du budget de l'Etat met en évidence un déficit important en 2015 et modérément persistant depuis.
- D'autre part, les besoins d'investissement restent très élevés dans tous les secteurs d'intervention de l'Etat ce qui rend inapproprié toutes mesures consistant à limiter de manière substantielle les dépenses publiques.
- Comme souligné dans les entretiens et les documents de stratégie du GdG, les revues du FMI et les documents liés aux opérations d'AB, la contribution de l'AB a été essentielle pour limiter le déficit budgétaire de l'Etat sur la période considérée.
- Si l'on considère la répartition du budget de l'Etat financée sur ressources internes entre dépenses courantes et dépenses en capital, l'appui budgétaire couvre en moyenne 20% des dépenses en capital et, en 2018, 50%. Ceci permet ainsi au GdG de disposer de ressources additionnelles importantes pour la mise en œuvre de sa

¹⁵ « Dépense discrétionnaire » est un terme général qui n'est pas utilisé de manière univoque dans la nomenclature budgétaire. Dans la plupart des cas, il indique les ressources disponibles pour des utilisations (ou dépenses) non prédéterminées, contrairement aux dépenses liées à des obligations sociales (salaires) ou financières (paiement des intérêts) ou opérationnelles (la plupart des dépenses courantes). Ces ressources disponibles peuvent donc servir au développement de secteurs / programmes prioritaires. L'augmentation de ces ressources est la conséquence d'un élargissement de l'espace budgétaire qui peut être utilisé par le gouvernement selon ses choix prioritaires.

¹⁶ Seuls les effets directs (nouveaux cadres établis, nouvelles opportunités créées...) sont considérés ici. Les effets réels au niveau de l'opérationnalisation de ces éléments (niveau 3 / étape 1) sont examinés dans les QE suivantes.

politique de développement.

- L'AB, qui représente, en moyenne, 5% des ressources annuelles de l'Etat, a aussi joué un rôle crucial pour amortir les chocs externes (p.ex. la volatilité des cours de matières premières) auxquels a été soumis le pays (cf. aussi QE 3.1).
- En 2018, la part de l'AB dans le budget national (et, notamment, dans les allocations relatives aux dépenses en capital financées sur ressources internes) a fortement augmenté. En effet, les décaissements d'AB restent stables alors que les dépenses publiques continuent d'augmenter.
- L'augmentation des recettes minières, des améliorations dans la politique fiscale du pays et un meilleur recouvrement des recettes fiscales ont fortement contribué à soutenir l'augmentation des dépenses publiques. De façon générale, l'AB a donc joué plus récemment un rôle plus limité en termes d'expansion de l'espace budgétaire. Ces évolutions montrent néanmoins que l'AB n'a pas eu d'effet négatif sur le recouvrement des recettes de l'Etat.
- Le graphique ci-dessous met en évidence le poids relatif de l'AB et des recettes minières par rapport à l'évolution des investissements exécutés par l'Etat sur ressources propres. Comme aussi souligné dans les entretiens, l'augmentation des investissements sur la période 2015-2018 apparaît en grande partie expliquée par un accroissement des recettes minières.

Tableau 6: Comparaison entre les ressources issues de l'AB et des recettes minières et les dépenses d'investissement sur ressources propres (en milliards GNF)

Montants (B GNF)	2015 Prog.	2015 Dec.	2016 Prog.	2016 Dec.	2017 Prog.	2017 Dec.	2018 Prog.	2018 Dec.
Inv. Fonds propres	3,337	3,337	3,389	3,389	3,240	3,240	2,386	2,386
Recettes minières/AB	2.5	2.5	5.7	5.2	5.9	5.2	2.9	2.6

- La stabilité des décaissements d'AB de ces dernières années s'est naturellement traduite par une baisse de la part de l'AB dans les dons inscrits dans le budget de l'Etat. La part des dons projets dans les recettes totales réalisées par l'Etat a augmenté (passant de 12% en 2015 à près de 16% en 2018, selon les données du TOFE). Ceci confirme l'importance grandissante d'autres sources de financement du budget de l'Etat. Le pays reste toutefois marqué par une forte dépendance au financement extérieur. Il faut souligner qu'une partie importante des financements extérieurs n'est pas inscrite dans le budget de l'Etat.
- La prévisibilité des ressources disponible via l'AB est restée moyenne sur toute la période aussi bien au niveau annuel qu'infra-annuel. La plupart des conventions de financement prévoit des décaissements d'AB en fonction de la vérification et de la conditionnalité.
- En ce qui concerne la vérification, les décaissements de l'UE sont prévus pour le quatrième trimestre de l'année à cause de retards dans les vérifications.
- Quant à la prévisibilité liée à la conditionnalité, les écarts entre la programmation et les décaissements sont de l'ordre de 10 à 15 % en excès. Ces écarts sont dus à des contributions budgétaires non-anticipées et reprogrammées mais bienvenues en

particulier de la France qui compensent très largement les pertes dues aux cibles manquées.

Dialogue

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Le dialogue sur les politiques entre les bénéficiaires et les PTF est une activité essentielle de l'AB. Il constitue l'un des principaux intrants des contrats d'appui budgétaire, au même titre que le transfert de fonds ou les mesures d'accompagnement. Le dialogue s'inscrit dans la logique d'intervention de l'appui budgétaire, et contribue aux objectifs des contrats. Par ailleurs, il constitue généralement l'une des mesures d'atténuation des risques.
- En l'absence d'un cadre de suivi opérationnel, un rôle plus important semble avoir été accordé par le GdG aux acteurs sectoriels et à l'approche projet, y compris aux PTF ne fournissant pas d'AB, le niveau d'influence des partenaires fournisseurs d'AB s'en est trouvé logiquement diminué. Cette dilution du dialogue a réduit la valeur ajoutée de l'AB vis-à-vis des autres formes d'aide tout en maintenant inchangé le niveau de risque associé à la fourniture d'AB.
- Le rôle et responsabilité de l'ordonnateur national sont définis dans l'article 35 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou complété par l'article 8 sur le dialogue. L'ordonnateur pertinent assume au plan administratif, technique et financier les tâches liées à la gestion des AB. L'approche conjointe en matière d'AB entre le FMI, la BM et l'UE implique que la responsabilité d'ordonnateur pertinent vis-à-vis de ces trois PTF doit aussi être indivisible et conjointe. L'ordonnateur pertinent est le Ministre des Finances qui a signé les conventions de financement de l'AB (PACE I et II). Il assume de fait les responsabilités en matière de dialogue.
- Le remaniement ministériel de mai 2018 a dissocié la fonction d'ON du FED des deux autres alors que la LORF traduit dans toutes les lois de finances que le MEF est l'ordonnateur principal unique de toutes les ressources publiques y compris les fonds des PTF.
- Même si les échanges entre PTF fournisseurs d'AB sont globalement restés très positifs, des signes de manque de synergie entre PTF sont ressortis dans les entretiens. Dans un environnement de dialogue mal défini, les gros fournisseurs d'AB (UE, BM, FMI) ont, le plus souvent (notamment lors de décaissements de taille considérable), maintenu une part non-négligeable du dialogue à un niveau bilatéral à travers des canaux directs avec le GdG. L'engagement de chaque PTF dans ce dialogue a été parfois perçu par certains représentants des autres PTF et du GdG comme déconnecté d'un cadre de coordination conjoint.
- Ni le PNDES, ni les autres instances de dialogues n'ont permis de créer un espace de réflexion conjointe approfondie sur des problématiques transversales clés (comme sur la gestion des investissements publics ou le renforcement des capacités locales) et l'articulation entre le dialogue général de l'AB et le dialogue sur les politiques sectorielles reste insuffisante.
- Le dialogue se fait à plusieurs niveaux non-efficients dans leurs interactions. Le dialogue de l'AB se déroule au niveau des grands équilibres des finances publiques

renseignés par le TOFE. Le dialogue de l'approche sectorielle plus particulièrement suivi par le DISE au PNDES se déroule lui au niveau de chaque ministère. Les interlocuteurs de chaque dialogue sont aussi de plusieurs niveaux de responsabilités qui nécessitent cohérence, coordination et hiérarchisation.

Les mesures d'accompagnement : pertinence, qualité et produits directs

- Seul l'AB de l'UE prévoit explicitement des mesures complémentaires dans les conventions de financement d'opérations d'AB. Les flux financiers directs de l'appui budgétaire sont accompagnés de composantes importantes d'assistance technique sous la forme de : soit un flux d'aide complémentaire au flux direct, soit des projets d'appui au renforcement des capacités. L'Union Européenne finance sous forme de subventions ces aides complémentaires propres et les aides conjointes avec le FMI et la Banque mondiale entre autres.
- Pour le cas spécifique de l'UE, l'AT appelée 'aides complémentaires' du PACE I et du PACE II sont respectivement de 4,75 M€ sur un total de l'AB de 25 M € (19%) et 10,5 M€ sur 84 M€ (12.5%). Le PARFIP de 11.9 M€ est assimilé à une AT de préparation à l'éligibilité à l'AB.
- Le but de ces appuis complémentaires est de renforcer la capacité des ministères bénéficiaires en matière de meilleure gouvernance et de GFP de manière à devenir éligible aux décaissements et à la gestion des flux financiers directs de l'AB. Entre autres, cela a conduit à financer des études de diagnostic et de conformité comme le PEFA, PIMA, DemPA, TADAT qui certifient la qualité et la conformité de la procédure de gestion des flux financiers.
- Cette plateforme multi-bailleurs (UE, FMI et BM) est une approche pilote qui permet des travaux conjoints que chaque PTF ne serait pas en mesure d'assumer individuellement. Le FMI et la BM font des avances et des prêts sans avoir le financement sous forme de dons de l'AT alors que l'UE ne fait que des dons sans avoir la capacité de transferts de fonds remboursables du FMI et de la BM.
- Les mesures d'accompagnement de l'UE comprennent un important programme de soutien à la statistique qui est indispensable à informer l'ensemble de la stratégie de développement du pays.

Tableau 7: Vue d'ensemble des mesures complémentaires

Thématiques	AB UE	Objectifs	AT financé par l'UE	Objectifs
Statistiques	PARFSE	(i) Renforcement des capacités de l'INS, du dispositif institutionnel et organisationnel pour la production, la diffusion et l'utilisation des statistiques (ii) Développement de la production de statistiques de routine administrative	Afritac, FMI autres	Améliorer les statistiques pour faciliter l'élaboration et le suivi des politiques. Publier un rapport trimestriel présentant les révisions des estimations et projections de croissance à partir du premier trimestre de 2018 ; modifier la base de l'IPC et procéder au

		venant appuyer les processus de décisions politiques notamment dans les secteurs sociaux, de la décentralisation, de la justice et de la sécurité).		rapprochement des estimations macroéconomiques et des statistiques de comptabilité nationale approuvées.
GFP et MRFN	PARFIP PACCAF	<ul style="list-style-type: none"> • L'amélioration de la GFP qui concerne toutes les fonctions de l'exécution budgétaire et la comptabilité publique, gestion des corps de contrôle et mobilisation sur le MRFN • La mobilisation des revenus intérieurs, appelés encore MRFN • La formation dans ses domaines • Mise en œuvre du PREFIP 	Afritac, FMI	<ul style="list-style-type: none"> • Comblent graduellement le déficit de recettes fiscales de la Guinée, • Faire basculer la composition des dépenses vers les investissements productifs, • Protéger les groupes vulnérables, • Renforcer la gestion de la dette, éliminer la prédominance budgétaire, assurer le contrôle bancaire.
<ul style="list-style-type: none"> • L'AB a été accompagné par des appuis significatifs au développement des capacités, à hauteur d'environ 24M€ entre 2015 et 2018 soit 8M€ par an sur trois ans en moyenne. Ces appuis ont été liés de façon plus ou moins directe aux opérations d'AB mais l'ensemble représente un effort financier considérable et pratiquement complètement financé par l'UE. 				

Coordination, complémentarité et coûts de transaction

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

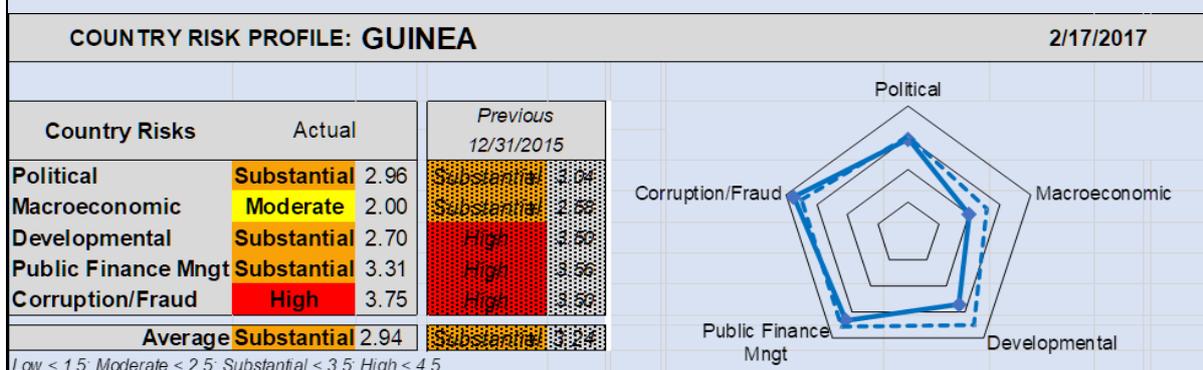
- La Guinée est caractérisée par un niveau élevé de coordination des bailleurs UE-FMI-BM (notamment comparé à d'autres pays de la région). L'évolution progressive vers une programmation conjointe dans les réformes de finances publiques a joué un rôle déterminant sur ce niveau de coordination. Indicateur 2.4.1.
- La Guinée est aussi l'un des premiers pays où s'est affirmé une volonté des bailleurs de fonds d'harmoniser leurs opérations d'AB, avec la création d'un groupe de « soutien budgétaire conjoint » (SBC-DSRP III) dès 2002. Indicateurs 2.4.1 et 2.4.2.
- La mise en œuvre de l'AB dans ce cadre coordonné s'est traduite par une baisse des coûts de transaction pour le GdG et, dans une moindre mesure, pour les PTF. Indicateur 2.4.3
- Les opérations d'AB présentent un niveau élevé de complémentarité. Indicateur 2.4.4
- Par contre, les appuis externes (AB, paniers communs ou appui projet) restent

insuffisamment cohérents entre eux malgré la mise en place des cadres de coordination structurés. Indicateur 2.4.4

Le cadre de gestion des risques¹⁷

- Le Cadre de Gestion des Risques (CGR). Il s'agit d'un outil important dans les phases d'identification, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats d'appui budgétaire, qui permet également d'alimenter le dialogue politique et le dialogue sur les politiques, ainsi que la conception d'un appui complémentaire, et d'établir des priorités en la matière. En outre, il permet de simplifier les exigences en matière de rapports concernant les contrats d'appui budgétaire dans les pays affichant un niveau de risque faible ou modéré (voir les annexes 5 et 6 des directives). L'annexe 7 des directives fournit plus d'informations sur la gestion des risques dans les contrats d'appui budgétaire.
- Grâce aux risques répertoriés, cet outil aide à prendre des décisions plus éclairées concernant l'utilisation de l'appui budgétaire, en comparant les risques aux avantages potentiels ou au coût d'une non-intervention. Le cadre de gestion des risques alimente le processus décisionnel en:
 1. recensant les risques spécifiques liés aux objectifs généraux de l'appui budgétaire;
 2. répertoriant les mesures d'atténuation et les réponses à apporter aux risques dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques;
 3. étayant le dialogue stratégique sur l'appui budgétaire et la conception d'un appui complémentaire; et
 4. assurant le suivi des risques détectés et des mesures d'atténuation durant la mise en œuvre. »
- L'UE, le FMI et la BM ont chacun leur CGR sachant que chaque PTF s'occupe plus des risques qui le concernent le plus.
- Le dialogue de haut niveau sur l'AB devrait discuter de l'évolution du profil des risques et des mesures de mitigation. Par exemple, le CdR de l'UE entre 2017 et 2019.
- Le constat ci-dessous montre une détérioration importante depuis 2017.

Illustration 6: Profil de risque de la Guinée 2017



¹⁷ Concernant la confidentialité de cette analyse, la phrase exacte des directives page 53 et annexes : « Ce cadre est un outil de gestion interne qui n'est pas publié. Cependant, la collaboration avec des États membres intéressés de l'UE aux fins de la mise à jour du cadre est encouragée, le cas échéant. ». Il n'est jamais question de confidentialité surtout vis-à-vis des partenaires à l'appui budgétaire : l'UE et le GdG.

Illustration 7: Profil de risque de la Guinée 2019



5.1.3. QE1.3.1 - Gestion macroéconomique et allocations budgétaires.

QE 1.3.1 : Dans quelle mesure l'AB a-t-il contribué à améliorer la qualité de la gestion macroéconomique, l'efficacité de la mobilisation des recettes intérieures et l'allocation stratégique des ressources budgétaires ?

Cette QE porte sur le rôle joué par l'AB dans la stabilisation du cadre macroéconomique sur la période considérée et examine les produits induits par l'AB tant au niveau des recettes que des allocations budgétaires de la dépense publique.

Gestion macroéconomique, y compris la mobilisation des recettes fiscales, la maîtrise de la dépense et la gestion de la dette

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Au vu de la détérioration sensible des équilibres budgétaires en 2017, les autorités se sont engagées à poursuivre une politique budgétaire orientée vers le renforcement des objectifs budgétaires, la préservation de la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette. Des mesures correctives idoines ont été adoptées et la performance macro-économique a été renforcée en 2018. Indicateurs 3.1.1 et 3.1.2.

Tableau 8: Tableau de suivi des indicateurs de tendances clés

Indicateur	2015	2016	2017	2018 Proj.	2019 Proj.	2020 Proj.
PIB (% croissance en termes réels)	3.8	10.5	9.9	5.8	5.9	6.0
PIB par habitant (variation en %)	6.8	18.3	19.6	14.4	14.5	14.4
Taux d'inflation (prix à la consommation)	7.3	8.7	9.5	8.0	8.0	7.9
Taux de chômage (si disponible)						
Investissement (% PIB)	7.6	4.7	5.8	6.5	7.5	7.3
Recettes totales (including grants) (% PIB)	14.8	16.0	15.3	15.7	15.8	15.5
- recettes nationales (% PIB)	13.7	14.8	13.8	14.5	14.7	14.4
- Recettes fiscales (% PIB)	13.0	14.2	13.3	13.6	14.0	13.9
- Recettes non-fiscales (% PIB)	0.6	0.6	0.5	1.0	0.6	0.6
- Recettes minières	2.4	2.2	2.3	2.9	2.7	2.7
Dépenses totales (% PIB)	21.7	16.1	17.4	17.9	18.0	17.5
- dépenses primaires	13.3	10.2	10.6	10.5	10.5	10.5
- intérêts sur la dette	0.8	1.1	0.9	1.1	1.0	0.9
- intérêts sur la dette intérieure	0.7	0.8	0.7	0.9	0.7	0.6
- intérêts sur la dette extérieure	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3

- dépenses d'investissement	7.6	4.7	5.8	6.5	7.5	7.3
- transferts sociaux (le cas échéant)						
Solde budgétaire (y inclut dons) (% PIB)	-6.9	-0.1	-2.1	-2.2	-2.6	-2.0
Dette brut (% PIB)	39.3	39.8	39.7	38.6	45.5	44.4
Dette extérieure ou dette en devises étrangères (% PIB)	21.6	21.6	19.6	26.9	31.7	33.0
Risque sur la soutenabilité de la dette découlant du DSA (le cas échéant)			modérée	modérée	substantiel	substantiel
Exportations (variation en %)	-6.8	35.6	67.1	0.8	10.2	12.3
Balance courante de la balance des paiements (% PIB)	-4.0	0.8	0.7	1.5	1.5	1.4
Niveau des réserves (mois d'importations)	1.5	2.4	2.4	3.2	3.5	3.8
Transferts des particuliers établis à l'étranger (% PIB)		0.43	0.72	0.35	0.49	0.58

Source: Autorités nationales et estimations/projections FMI Octobre 2018

A cela s'ajoutent les ajustements budgétaires en cours d'exercice ou en fin d'année, qui ont eu tendance à affaiblir la crédibilité (ou « sincérité ») du budget. Indicateur 3.2.1.

La mobilisation des ressources financières nationales

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- La performance financière s'est améliorée grâce aux revenus miniers renforcés et aux efforts déployés pour contenir les dépenses. Indicateurs 3.1.1 et 3.1.2.
- La stratégie des autorités vise à mobiliser des revenus supplémentaires, à capturer des revenus miniers, contenir les dépenses non prioritaires et à réduire les subventions au secteur de l'énergie, tout en renforçant les investissements publics et les filets de sécurité sociale. Indicateurs 3.1.1 et 3.1.2.
- Les recettes fiscales pourraient toutefois encore augmenter dans une fourchette de 3 à 5 % du PIB. Une réforme de la politique et de l'administration fiscales, combinée à une croissance soutenue et à une forte activité minière, permettrait d'augmenter les recettes fiscales d'environ 3 % du PIB. Indicateur 3.1.1.
- La mise en œuvre d'une réforme ciblée de la politique et de l'administration fiscale, combinée à une croissance soutenue, devrait mobiliser des recettes fiscales non minières supplémentaires. Indicateurs 3.1.1, 3.2.1 et 3.2.2.
- Il est attendu que l'application du mécanisme d'ajustement automatique des prix des produits pétroliers facilitera la mobilisation et la prévisibilité des recettes. Indicateur 3.1.2.
- La continuation de l'application des dispositions du nouveau code minier reste indispensable pour tirer parti des recettes fiscales inhabituelles liées au dynamisme de l'activité minière. Indicateur 3.2.1.
- La mise-en-œuvre de la réforme des entreprises publiques renforcerait la gouvernance et augmenterait les recettes budgétaires (dividendes)
- Les révisions des comptes nationaux et du PIB introduisent des incertitudes dans la mesure des progrès réalisés en matière de MRFN. La bonne performance nominale pourrait cacher une moindre efficacité fiscale si la croissance a été sous-estimée.

- L'absence d'un dialogue de haut niveau conduit à une duplication des instances traitant de la MRFN avec la Mission d'Appui à la Mobilisation des Ressources Internes (MAMRI) qui ne sait pas que toutes les mesures d'accompagnement nécessaires en matière de MRFN sont déjà disponibles dans le PACE II (Programme PACCAF), diagnostic TADAT déjà programmé etc.

Mesures d'accompagnement ont amélioré la documentation budgétaire

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- *Un cadre juridique plus complet couvrant toutes les étapes de la gestion des finances publiques est adopté. Indicateurs 3.2.1 et 3.2.2.*
- *La capacité du ministère des finances (et du ministère du budget) pour faire face aux nouvelles responsabilités de la GFP a été renforcée. Indicateurs 3.2.1 et 3.2.2.*
- *Le contrôle des engagements et exécution des dépenses a été renforcé. Indicateurs 3.2.2.*
- *Le plan comptable est aligné sur les normes internationales. Indicateurs 3.2.1*
- *L'exhaustivité et la qualité des rapports financiers sont renforcées. Indicateurs 3.2.2.*
- *Compte unique du Trésor (CUT) partiellement opérationnel. Indicateurs 3.2.2.*
- *Meilleures prévisions de trésorerie et meilleure gestion du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales Indicateurs 3.2.2.*
- *Le contrôle fiscal central et l'analyse des administrations décentralisées et des EPA sont renforcés*
- *Les TOFE se sont améliorés. Indicateurs 3.2.3.*
- *Des faiblesses subsistent : suivi de l'APD, des flux d'appui budgétaires dans le TOFE.*

Allocations budgétaires et décaissements

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- La part des dépenses courantes dans le total des dépenses effectives de l'État reste élevée, mais s'est réduite au profit des dépenses d'investissement.
- Les dépenses sur biens et services ont été régulièrement contenus.
- A l'inverse, les dépenses de transferts, notamment en faveur de la société d'électricité de Guinée (EDG) ont connu des augmentations sensibles.
- Les dépenses salariales ont fluctué, liées aux pressions sociales, en particulier des syndicats des enseignants.
- L'augmentation significative de la part des dépenses d'investissement est conforme avec l'allocation des ressources vers les affaires économiques, liées aux infrastructures, afin de progressivement combler l'important manque d'infrastructures et favoriser le développement du secteur privé.
- *La suppression progressive des subventions générales à l'électricité serait un moyen de dégager des ressources pour augmenter les dépenses prioritaires.*

Contribution de l'AB

- La contribution financière de l'AB à la stabilité macroéconomique du pays a été déterminante et évidente, considérant la stabilisation du déficit budgétaire et la vulnérabilité aux chocs externes (notamment la volatilité des cours de matières premières et les chocs climatiques).
- Les PTF fournisseurs d'AB ont aussi soutenu les efforts de stabilisation macroéconomique du GdG à travers les mesures d'accompagnement et leur soutien

aux réformes de la MRFN. Les PTF ont activement « suivi » le FMI qui est demeuré le principal interlocuteur du GdG dans le domaine de la gestion macroéconomique.

- Les mesures d'accompagnement de l'AB ont considérablement amélioré le suivi et la transparence des finances publiques de l'Etat.
- Le GdG était tenu, par différents engagements internationaux, à maintenir ses dépenses au-dessus de niveaux prédéterminés dans plusieurs secteurs clés (éducation, santé et filets sociaux). L'AB, à travers un appui financier, a contribué au respect de certains de ces engagements.
- L'appui fourni à travers l'AB est resté généralement concentré sur des mesures spécifiques à la portée structurelle limitée.

5.1.4. QE1.3.2 - Gestion des finances publiques

QE 1.3.2 : Dans quelle mesure l'AB a-t-il contribué à améliorer la qualité de la gestion des finances publiques et des processus de passation des marchés publics ?

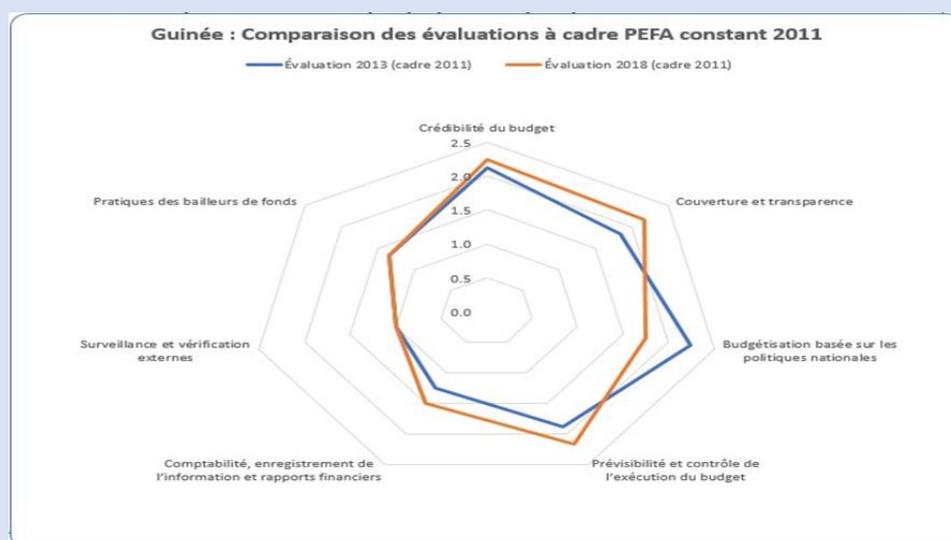
Cette question couvre les avancées dans le domaine des finances publiques sur la période considérée. L'analyse se focalise plus particulièrement sur les avancées dans la gestion de la dépense publique. La place de la société civile et du Parlement dans les processus de dialogue et de suivi des réformes est analysée de manière transversale. Elle examine d'abord dans quelle mesure il y a eu des améliorations dans la qualité des systèmes de GFP telle que mesurée par l'évaluation PEFA 2018. Ensuite, elle apprécie dans quelle mesure de telles améliorations sont attribuables à l'appui budgétaire et, le cas échéant, par quel mécanisme d'influence.

Forces et faiblesses du système de GFP

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Les principaux points forts du système de GFP de la Guinée relèvent de la transparence des finances publiques (illustration _ des notations des piliers PEFA). Indicateurs 4.1.1 et 4.1.2.

Illustration 8: Comparaison des évaluations 2018 et 2013 à cadre constant PEFA 2011



Source : Rapport PEFA 2018

Clé de lecture : un périmètre orange (2018) extérieur/intérieur à un périmètre bleu (2013) indique une progression/régression de l'indicateur.

Note : Le graphique a été réalisé en calculant les moyennes des notes par dimension. Les correspondances chiffrées sont les suivantes : A = 4, B = 3, C = 2, D = 1, N/A non pris en compte (les « + » ajoutant 0.5 point aux lettres auxquelles ils sont accolés).

- La progression continue en matière de : Elaboration du budget, discipline budgétaire, exécution budgétaire, gestion de la trésorerie, surveillance et audit externe
- En revanche, nombre de faiblesses constatées depuis 2013 persistent, en particulier la vérification externe, l'audit interne, les opérations non rapportées au budget, le système de recouvrement des recettes, le suivi des arriérés des dépenses, et la surveillance financière des établissements et entreprises publics.
- Le PEFA a souligné l'engagement des autorités nationales au plus haut niveau.
- Cependant, les évaluations PEFA et PIMA ont aussi mis en exergue des insuffisances importantes en matière de pilotage, coordination, et niveau des capacités en matière de gestion des finances publiques et des investissements.
- L'engagement politique envers les réformes a été terni par le remaniement au MEF de la CTSP fin 2016. Au lieu d'être sous l'autorité directe du Ministre, elle est devenue une "cellule" au sein de la Direction Nationale des Etudes Economiques et de la Prévision (DNEEP).
- En matière d'investissement, l'absence de cadre réglementaire propre à la gestion de toutes les phases (planification, affectation et exécution) de l'investissement public ainsi que la fragmentation des différentes structures intervenantes.

Le PREFIP révisé adopté en Septembre 2018 adresse et hiérarchise les faiblesses des piliers PEFA.

Contribution de l'AB aux reformes de GFP

- En résumé, la qualité des systèmes et processus de GFP s'améliore lentement comme l'illustre la comparaison des PEFA 2018 et 2013 même s'il existe néanmoins des preuves de régression en matière de budgétisation basée sur les politiques publiques.
- L'appui budgétaire n'a pas eu d'influence significative sur les habitudes de dépenses du gouvernement en matière des ministères et agences liées à la mise en œuvre des réformes de GFP.
- Les faits suggèrent que la réforme de la GFP a mieux progressé que s'il n'y avait pas eu de dialogue dans le cadre des politiques publiques financées par l'appui budgétaire.
- En outre, bien que les réformes de GFP aient dominé le sujet de l'AB, les indicateurs de résultats utilisés dans le cadre des résultats sont faibles.
- La multitude d'indicateurs de la GFP dans le CdR, qui induisent les PTF de l'AB à introduire d'autres conditions de décaissement (cf. QE2.1), dilue la focalisation du dialogue entre plusieurs indicateurs / domaines de la GFP, tout en plaçant un lourd fardeau sur les capacités administratives et de gestion limitées du gouvernement.
- La Guinée a bénéficié de mesures d'accompagnement considérables financées par

l'AB de l'UE visant à consolider les fondamentaux de la GFP.

- L'assistance technique soutenant les réformes de la GFP a eu un impact important, principalement dans la phase de préparation des réformes.
- En général, l'assistance autonome fournis à des organes individuels de la GFP (comme la Cour des comptes ou la DGD) a été plus efficace que l'assistance à l'ensemble des réformes. Ceci est dû à des objectifs axés sur les résultats relativement modestes.
- Malgré les diverses déclarations politiques de haut niveau faites en faveur des réformes de GFP, des doutes subsistent quant à la pertinence du soutien politique en faveur de ces réformes.

5.1.5. QE1.3.3 - Gouvernance & Redevabilité

QE 1.3.3 : Dans quelle mesure l'AB a-t-il contribué à améliorer la qualité de la gouvernance et la redevabilité, notamment en ce qui concerne le rôle du Parlement, de la société civile, de la Cour des Comptes et de l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption en tant que "garants" de l'Exécutif ?

Cette question, qui est complémentaire à la QE3.2, se focalise sur les institutions de contrôle externe et la lutte contre la corruption. Les « institutions de contrôle » comprennent notamment la Cour des Comptes, la société civile, le Parlement, et, pour la lutte contre la corruption, l'Agence nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance (ANLC) et les organes judiciaires concernés. La surveillance externe de la GFP ne peut se faire sans un minimum de transparence budgétaire. L'accès public aux informations budgétaires fait donc l'objet d'un premier axe d'analyse.

Accès du public aux informations budgétaires

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents
- Le GdG a produit et publié en temps utile 8 des 12 documents budgétaires requis par les standards internationaux.
- Le GdG a poursuivi la publication sur le site web du ministère du budget (www.mbudget.gov.gn), du budget citoyen.
- Les marchés publics faisaient l'objet en 2017 d'un rapport d'information accessible au public sur le site web du ministère de l'économie et des finances (<http://www.mef.gov.gn>).
- Au titre des documents budgétaires clés encore à produire on signale le rapport d'audit externe. Au titre des éléments budgétaires supplémentaires la Guinée n'a pas encore produit : i) les actifs financiers ; ii) les données récapitulatives sur les risques budgétaires ; iii) les explications sur les répercussions budgétaires des nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics.

Surveillance externe

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Les indicateurs PI-30 et PI-31 de ce pilier du PEFA évaluent dans quelle mesure les finances publiques sont surveillées, de manière indépendante, et dans quelle mesure il existe un dispositif de suivi externe de la mise en œuvre par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées. Les notes pour PI-30 et PI-31 sont D. Indicateurs 5.2.1 et 5.2.2
- La supervision et l'audit externes sur l'exécution du budget par les pouvoirs judiciaire et législatifs ne sont pas effectifs. Indicateur 5.2.2
- Cette conclusion PEFA doit être nuancée par le fait que les produits directs, une CdC opérationnelle, et les produits induits, les cadres législatif et judiciaire sont maintenant en place. La Cour des Comptes est maintenant en mesure de procéder dans sa mission en l'attente des derniers produits induits freinant son démarrage effectif. Indicateur 5.2.1

Les autres dimensions de la gouvernance

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents
- Concernant la gouvernance dans la régulation des marchés de l'eau et de l'électricité, l'AREE est opérationnelle (produit direct). La validation de sa mission (produit induit) est en attente.
- L'AREE est un important prolongement en Guinée de la gouvernance de ses secteurs au niveau régional (directives CEDEAO).
- Concernant le Fonds d'Entretien Routier, l'AB assure que les montants planchers sont respectés dans la programmation budgétaire annuelle.
- La gouvernance administrative. Une Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique (ANASP) doit être créé.
- La gouvernance politique et sociale. Le GdG a adopté une stratégie nationale relative à la réforme et modernisation de l'état civil et son plan d'action budgétisé.

Lutte contre la corruption

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Concernant la gouvernance dans la régulation des marchés de l'eau et de l'électricité, l'AREE est opérationnelle (produit direct). La validation de sa mission (produit induit) est en attente.
- L'AREE est un important prolongement en Guinée de la gouvernance de ses secteurs au niveau régional (directives CEDEAO).
- Concernant le Fonds d'Entretien Routier, l'AB assure que les montants planchers sont respectés dans la programmation budgétaire annuelle.

Contribution de l'AB

- La Cour des comptes a considérablement bénéficié de l'assistance technique complémentaire aux dispositions en matière d'appui budgétaire. La CdC a reçu beaucoup de conseils et d'assistance technique de l'UE et de PTF bilatéraux finançant

l'aide budgétaire. Comme noté aux chapitres 5.1.3 et 5.1.5, cette assistance technique « intégrée » est appréciée par les institutions bénéficiaires et il est prouvé que cela a généré des avantages tangibles en termes de capacité institutionnelle et de développement de « produits organisationnels » spécifiques tels que les audits de performance. Il est peu probable que cette organisation auraient reçu la même AT en l'absence d'appui budgétaire, les parties prenantes au sein de ces institutions pensent que l'échelle aurait été plus modeste et l'axe stratégique plus faible en l'absence du lien avec le dialogue sur les politiques via l'appui budgétaire.

- Une autorité de régulation des marchés de l'électricité et de l'eau, l'AREE, est née. C'est un premier pas dans un secteur particulièrement difficile à policer. Les enjeux sont importants et les risques de corruption sont considérables pour une entité débutante. La justification de la pertinence de cette action dans l'AB reste peu claire en l'absence d'un compte rendu sur la coordination des initiatives dans le vecteur de changement entre les PTF.
- La subvention au FER est un exemple de corrections d'erreurs de programmation budgétaire annuelle et pluriannuelle. C'est une utilisation discrétionnaire qui ne devrait avoir vocation à perdurer. Cependant, le lien avec la gouvernance reste peu clair.
- Le dialogue politique et la conditionnalité connexe sont peut-être les intrants de l'appui budgétaire qui peuvent avoir la plus grande influence sur les résultats de la gouvernance. Cibles d'amélioration de contrôle externe ont été inclus dans le CdR et la majorité de ceux-ci ont été respectés. La certification des comptes aux normes ITIE des compagnies minières était dans la conditionnalité de la BM.
- Dans l'ensemble, il existe des preuves solides qui suggèrent qu'en l'absence de dialogue sur l'appui budgétaire et de mesures d'accompagnement, le processus de rétablissement des institutions de redevabilité et la création d'un cadre juridique approprié pour leurs opérations aurait été considérablement plus lent.
- D'autre part, le développement de ces institutions s'est appuyé sur le leadership de personnes dévouées et hautement compétentes, qui ont été nommés à leur tête pour défendre la liberté de la presse ou le droit d'accès aux informations sur les finances publiques, avec l'aide, l'activisme et la ténacité des Organisations de la Société Civile et les points de vue éclairés de certains parlementaires. En d'autres termes, la conditionnalité peut avoir accéléré le changement, mais la consolidation et l'approfondissement ont bénéficié d'un consensus politique national en faveur du changement.

5.1.6. QE1.3.4 - Formulation et mise en œuvre des politiques

QE 1.3.4 : Dans quelle mesure l'AB a-t-il contribué à des changements positifs dans la conception des politiques sectorielles ciblées et dans la mise en œuvre des programmes de dépenses prévus dans les secteurs cibles (santé, filets sociaux, secteur privé) ?

Cette QE cherche à apprécier de manière spécifique (par vecteur de changement) et générale les améliorations apportées par le secteur public à la fourniture des services de base pour la population. La formulation et la mise en œuvre des politiques sont au centre de cette question.

Formulation des politiques publiques

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- La stratégie de développement, le PNDES, est une stratégie de toute dernière génération centrée sur une approche intégrée à la réalisation de son double objectif, à savoir mettre fin à l'extrême pauvreté et accroître la prospérité partagée.
- Tous les PTF sont alignés et cohérents avec la stratégie qui s'articule autour de quatre piliers de développement, portés par trois vecteurs de changement structurels.
- La formulation de politiques publiques en soutien aux vecteurs de changement consiste à définir un ensemble de politiques publiques formant une chaîne d'effets capable d'atteindre l'objectif double mentionné ci-dessus.
- Les investissements catalyseurs sous-tendus par une bonne gouvernance retiennent l'attention des PTF en AB. Les stratégies regroupées pour adresser ce vecteur sont : la Stratégie de Développement du Secteur Privé, le Plan Stratégique de Réformes des Finances Publiques (PREFIP), le Programme de Réforme de l'État et de Modernisation de l'Administration Publique, la Stratégie de Promotion des Investissements, la Politique Nationale de Protection Sociale, et d'autres politiques thématiques et sectorielles.
- Le PREFIP est appuyé en grande partie par l'UE en conjonction avec le FMI pour les finances publiques. La BM appuie la mise à niveau de la passation des marchés. Enfin, la BAD appuie l'informatisation des finances publiques.
- L'UE est le bailleur principal de la mise à niveau de l'appareil statistique en Guinée.
- L'AB de l'UE est impliquée dans un effort de ciblage des dépenses prioritaires dans la fourniture de services de base, en particulier la santé.
- Le cadre de suivi de la mise en œuvre de ces politiques publiques par l'AB, qui a été progressivement élaboré sur la base de la chaîne spécifique des résultats de l'appui budgétaire, est appelé à se fondre avec le cadre de suivi et des résultats du PNDES décrit au chapitre 3.3 du Volume 1.
- Bien qu'il ait peu été testé dans le cadre de dialogue sur les politiques, le DISE est un mécanisme de suivi très élaboré en ce qui concerne la définition des piliers, des vecteurs de changement, des domaines, des effets et des actions prioritaires. Son cadre des résultats contient une énorme batterie d'indicateurs et de cibles qui devraient permettre de mesurer l'état d'avancement de la mise en œuvre des différentes politiques du changement mentionnées ci-dessus.

Les réformes de finances publiques

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Depuis la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances (LORF) en 2012, les réformes de finances publiques sont soutenues principalement par des mesures d'accompagnement (assistance technique, renforcement des capacités) financées par l'AB de l'UE.
- *Le programme PARFIP et les mesures d'accompagnement des PACE I et II ont soutenu le PREFIP d'abord et le PREFIP révisé ensuite dans cet énorme chantier d'alignement du cadre de gestion des finances publiques sur les standards internationaux.*
- *Les réalisations en matière de finances publiques, telles que mesurées par la*

comparaison des indicateurs PEFA entre 2013 et 2018, restent freinées par la mise en œuvre, la coordination et le séquençage des produits directs et des produits induits.

La stratégie de développement des statistiques

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- La mise à niveau de l'appareil statistique de la Guinée et son alignement sur les standards internationaux sont des actions prioritaires pour les parties prenantes. Sans statistiques, il n'est pas possible d'apprécier les résultats atteints par les réformes en Guinée.
- Le chantier est considérable et la capacité de production de la statistique est pauvre.
- Le PARFSE est l'instrument principal d'appui à la stratégie de mise à niveau de la statistique en Guinée.

Accès aux services de base

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Les tentatives de ciblage de l'AB vers le soutien à l'accès aux services de base prennent deux formes : une action de soutien aux actions prioritaires en matière de santé (UE PACE II) et une action de mitigation de l'impact des réformes structurelles sur la pauvreté par l'introduction de planchers de financement de « filets sociaux » (FMI).
- Concernant l'accès aux services sanitaires, les efforts sont mitigés. Le PACE de l'UE prescrit des planchers d'allocation budgétaires avec l'objectif d'accroître le taux d'accouchements assistés dans les structures sanitaires.
- La LOFR de 2018 a modifié les planchers de dépenses prioritaires à la demande de l'UE au titre de « l'accroissement du budget du Ministère de la Santé à hauteur de 8% du budget total conformément à la convention entre la Guinée et l'Union Européenne dans le cadre du programme d'appui au secteur de la santé (PASA1) » et pas au titre de l'AB
- L'objectif final en matière de taux d'accouchement a bien été atteint et ceci malgré que la cible de 8% du budget total ne l'ait pas été.
- Concernant les planchers de dépenses prioritaires sur les filets sociaux, le FEC du FMI prescrit des planchers d'allocation budgétaires pour les dépenses sur les filets sociaux destinés à limiter l'impact des réformes des subventions sur l'électricité sur les populations les plus vulnérables. Ces planchers sont systématiquement manqués.

Contribution de l'AB

- ABG ou ABS : La Guinée n'est pas prête à des AB sectoriels et il n'y en a pas. Ceci correspond à un constat général que dans des situations de fragilité des pays les moins avancés, l'allocation budgétaire ciblée est difficile à mettre en œuvre parce que les capacités de gestion de l'administration concernée sont médiocres et la gestion du TOFE reste difficile à contrôler.
- Appui budgétaire ou approche projet : Dans le cas spécifique de l'accès aux services de santé, les réalisations ont été obtenus par l'approche projet en dépit de l'échec de l'allocation budgétaires des ressources et des facteurs.
- Le ciblage de dépenses prioritaires dans un contexte de faible maîtrise de l'exécution budgétaire est inefficace.
- Des contributions tangibles de l'AB à la mise en œuvre des politiques vectorielles ?

L'agrégation au niveau vectoriel de l'AB apparaît comme une utilisation plus efficace de l'AB en matière d'allocation aux agrégats du TOFE : recettes fiscales, dépenses courantes, dépenses en capital, transferts et subventions etc.

- La contribution de l'AB est importante dans le domaine des politiques de réformes des finances publiques et de la statistique.

5.1.7. Tableau de synthèse de l'Étape 1

Le tableau ci-dessous synthétise quelques constats principaux de l'Étape 1 dans le vecteur de changement : les investissements catalyseurs.

Tableau 9: Synthèse de l'étape 1 – Contribution aux réalisations

Intrants de l'AB	Politiques du GdG (produits induits)	Autres facteurs
<ul style="list-style-type: none"> • Transferts financiers: moyen • Dialogue: critiquement faible • Mesures d'accompagnement – assistance technique : bonnes 	Gestion du cadre macroéconomique	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions) : fort • Inefficiences dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : fort • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : moyen
<ul style="list-style-type: none"> • Transferts financiers: moyen • Dialogue: critiquement faible • Mesures d'accompagnement – assistance technique : bonnes 	Allocations budgétaires et décaissements	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions) : fort • Inefficiences dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : fort • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : moyen
<ul style="list-style-type: none"> • Transferts financiers: moyen • Dialogue: critiquement faible • Mesures d'accompagnement – assistance technique : bonnes 	Gestion des finances publiques	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions) : fort • Inefficacité dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : fort • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : moyen
<ul style="list-style-type: none"> • Transferts financiers: moyen • Dialogue: critiquement faible • Mesures d'accompagnement – assistance technique : bonnes 	Gouvernance et redevabilité	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions) : fort • Inefficacité dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : fort • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : moyen
<ul style="list-style-type: none"> • Transferts financiers: moyen • Dialogue: critiquement faible • Mesures d'accompagnement – assistance technique : bonnes 	Formulation des politiques publiques et fourniture de biens et services de base	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions, dépenses prioritaires) : fort • Inefficacité dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : fort • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : moyen

5.2. Etape 2 : les effets sur le développement

Le niveau 4, réalisations du développement et le niveau 5, impact du développement, sont les niveaux de convergence entre l'appui budgétaire et le PNDES. Les cadres d'analyse et de suivi, le cadre des résultats, les matrices de financements et les analyses de risques sont celles du PNDES. La structure de suivi est le DISE, décrit succinctement ici au chapitre 3 du Volume 1 et le rapport de suivi est le Rapport Annuel de Performance de Mise en Œuvre du PNDES 2016-2020. Le dernier rapport annuel publié est en date de juin 2018 et se réfère à 2017.

Le cadre des résultats du PNDES a été transcrit par l'évaluation dans des feuillets Excel disponibles en annexe 7 du volume 1. Les informations financières venant de la Loi de finances, des rapports d'exécution budgétaire et du TOFE ont été inclus quand ils sont disponibles.

5.2.1. QE2.4.1 - Les réalisations

QE 2.4.1 : Comment les indicateurs-clé de changement ont-ils évolué dans les autres vecteurs de changement en termes global, de genre et de province? Quels facteurs ont été les principaux déterminants des changements identifiés ?

Les réalisations dans les autres vecteurs de changement

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

Le PNDES consacre cette cohérence en faisant reposer ses stratégies sur quatre piliers :

- Pilier 1 : promotion d'une bonne gouvernance au service du développement durable ;
- Pilier 2 : transformation économique durable et inclusive,
- Pilier 3 : développement inclusif du capital humain ; et
- Pilier 4 : gestion durable du capital naturel.

Ces piliers sont portés par trois vecteurs de changements structurels :

- Vecteur 1 : des investissements catalyseurs (énergie, routes, ports, aéroports, TIC,...) dans le secteur minier sous-tendus par une bonne gouvernance minière;
- Vecteur 2 : des gains de productivités dans le secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique induits par des investissements en aménagements, en matériels et en outillage, le développement des compétences et l'ouverture au commerce ainsi qu'aux capitaux étrangers ;
- Vecteur 3 : la diversification industrielle hors mines en lien avec les chaînes des valeurs en amont et en aval des agropoles.

18 domaines/impacts (ODDs) et des dizaines d'effets/réalisations sont classés dans un cadre des résultats. Chaque effet est mesuré par un indicateur, en principe SMART (base, cibles, dimensions).

Le financement du PNDS de sources nationale et extérieure est suivi par pilier dans le rapport d'exécution budgétaire de la Loi de finances.

L'AB est mal couvert dans ces instruments de suivi : dans les actions qu'il finance, dans le tableau de financement, le PNDES étant un sous ensemble du TOFE.

L'appui à l'accès aux services de santé par l'AB

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Dans le PNDES, le domaine de la santé est situé dans le Pilier 3 : développement inclusif du capital humain. L'accès et l'utilisation équitable des services de santé de qualité est l'Effet 4.2.1.
- L'indicateur de réalisation appuyé par l'AB de l'UE, le taux d'accouchements assistés réalisés dans les structures sanitaires, est donc bien aligné à la fois en termes de niveau qu'en terme de définition reconnue. Cet objectif de changement a bien été éligible à un décaissement à part entière de la tranche variable assignée.
- En ce qui concerne le ciblage de l'allocation budgétaire toujours appuyé par l'AB de l'UE, la Loi de finances a révisé à la hausse l'allocation budgétaire à la demande de l'UE mais l'exécution n'atteint que 76% des montants initialement programmés. Ceci indique que l'objectif dépend peu de l'instrument AB.

Contribution de l'AB aux autres vecteurs de changement

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

- Le rapport annuel de suivi du PNDES est silencieux par omission des réalisations liées à l'AB en matière de gouvernance, de stabilisation macroéconomique et de gestion des finances publiques.
- Les tableaux de bord de suivi de l'AB et du PNDES sont disjoints, la comptabilité des tableaux de financement de l'AB et du PNDES est peu cohérente.
- Le dialogue entre les PTF est peu organisé et le dialogue PTF/GdG prend des formes multiples peu alignées

5.2.2. QE2.5.1 - L'impact

QE 2.5.1 : Dans quelle mesure les produits directs ou induits de l'AB ont-ils contribué aux résultats identifiés au niveau des réalisations et de l'impact ? Dans quelle mesure les opérations d'AB en Guinée entre 2014 et 2018 ont-elles été efficaces et ont-elles générées des impacts durables ?

Au niveau 5 de l'impact, l'AB n'a plus d'influence directe sur le pays. En revanche, il est nécessaire de vérifier que tous les indicateurs d'impact issus de l'analyse de l'AB et du PNDES sont bien présents afin de pouvoir renseigner les changements globaux qui ont pris place à moyen terme en Guinée.

Les impacts dans tous les piliers de développement

Principaux constats et liens avec les principaux indicateurs de la matrice y afférents

Le PNDES consacre cette cohérence en faisant reposer ses stratégies sur quatre piliers :

- Pilier 1 : promotion d'une bonne gouvernance au service du développement durable ;
- Pilier 2 : transformation économique durable et inclusive ;
- Pilier 3 : développement inclusif du capital humain ; et
- Pilier 4 : gestion durable du capital naturel.

Ces piliers sont portés par trois vecteurs de changements structurels :

- Vecteur 1 : des investissements catalyseurs (énergie, routes, ports, aéroports, TIC,...) dans le secteur minier sous-tendus par une bonne gouvernance minière;
- Vecteur 2 : des gains de productivités dans le secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique induits par des investissements en aménagements, en matériels et en outillage, le développement des compétences et l'ouverture au commerce ainsi qu'aux capitaux étrangers ;
- Vecteur 3 : la diversification industrielle hors mines en lien avec les chaînes des valeurs en amont et en aval des agropoles.

18 domaines/impacts (ODDs) occupent le plus haut niveau du cadre des résultats. Chaque domaine est mesuré par un ou plusieurs indicateurs d'impact, en principe SMART (base, cibles, dimensions).

Impacts liés à l'AB

- L'évaluation révèle un manque de coordination et de cohérence entre les AB et le PNDES même au niveau 5 des impacts.
- Les indicateurs de World Governance Indices issus de l'analyse de l'AB ne se retrouvent pas dans les domaines du PNDES. Inversement, les ODD liés à l'AB n'apparaissent pas dans le cadre des résultats de l'AB
- Les indicateurs d'impact du PNDES sont basés sur la classification des ODD. Cependant, il existe d'autres indicateurs d'impact composites focalisés sur la croissance inclusive et durable, sur la fragilité et la résilience et sur la réduction de la pauvreté qui sont ignorés et pourtant fort utiles.

5.2.3. Tableau de synthèse de l'Étape 2

Le tableau ci-dessous synthétise les constats principaux de l'Étape 2 sur les vecteurs de changement.

Tableau 10: Synthèse de l'étape 2 - Piliers et domaines de développement

Politiques du GdG (Produits induits) Ayant contribué a...	Réalizations et impacts du PNDES	Influence des autres facteurs
<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du cadre macroéconomique • Allocations budgétaires et décaissements • Gestion des finances publiques • Gouvernance et redevabilité • Formulation des politiques publiques • Fourniture des biens et services de base 	<p>Stabilisation macroéconomique : Stabilité des grands équilibres vers une résilience accrue de la Guinée.</p>	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion du cadre macroéconomique (TOFE) (p. ex. subventions) : fort • Ineffcience dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, etc.) : fort • Faiblesse des ressources : moyen
<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du cadre macroéconomique • Allocations budgétaires et décaissements • Gestion des finances publiques • Gouvernance et redevabilité • Formulation des politiques publiques • Fourniture des biens et services de base 	<p>Pilier 1 : Promotion d'une bonne gouvernance au service du développement durable</p> <p>Domaine 1.1 - Gouvernance politique et sociale</p> <p>Domaine 2.1 - Efficacité de l'État</p> <p>Domaine 2.2 - Gouvernance économique et environnementale</p>	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions) : fort • Ineffcience dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : fort • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : moyen
<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du cadre macroéconomique • Allocations budgétaires et 	<p>Pilier 2 : Transformation économique durable et inclusive</p> <p>Domaine 3.1 - Agriculture et sécurité alimentaire et nutritionnelle</p>	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : fort

<p>décaissements</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion des finances publiques • Gouvernance et redevabilité • Formulation des politiques publiques • Fourniture des biens et services de base 	<p>Domaine 3.2 - Industries extractive et manufacturière</p> <p>Domaine 3.3 - Infrastructures économiques, innovation et recherche</p> <p>Domaine 3.4 - Commerce, tourisme, hôtellerie, artisanat et culture</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : fort <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions) : moyen • Inefficacité dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : moyen • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : moyen
<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du cadre macroéconomique • Allocations budgétaires et décaissements • Gestion des finances publiques • Gouvernance et redevabilité • Formulation des politiques publiques • Fourniture des biens et services de base 	<p>Pilier 3 : Développement inclusif du capital humain</p> <p>Domaine 4.1 - Population et développement</p> <p>Domaine 4.2 - Santé et VIH/SIDA</p> <p>Domaine 4.3 - Éducation et formation</p> <p>Domaine 4.4 - Cadre de vie domestique</p> <p>Domaine 5.1 - Emploi des couches vulnérables</p> <p>Domaine 5.2 - Épanouissement des couches vulnérables</p> <p>Domaine 5.3 - Protection sociale</p>	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : fort • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : moyen • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : faible <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex. subventions) : faible • Inefficacité dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : faible • Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : faible
<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du cadre macroéconomique • Allocations budgétaires et décaissements • Gestion des finances publiques • Gouvernance et redevabilité • Formulation des politiques 	<p>Pilier 4 : Gestion durable du capital naturel</p> <p>Domaine 6.1 – Gestion durable des écosystèmes</p> <p>Domaine 7.1 – Qualité du cadre de vie</p> <p>Domaine 8.1 – Gestion des catastrophes</p> <p>Domaine 8.2 – Changement</p>	<p>Facteurs positifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement sur les standards internationaux : moyen • Appui au niveau stratégique des autres PTF (FMI, BM, etc.) : faible • Financement du vecteur (activités, intrants, etc.) par les autres : faible <p>Facteurs contraignants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité d'organisation et de gestion de l'administration (p. ex.

<p>publiques</p> <ul style="list-style-type: none">• Fourniture des biens et services de base	<p>climatique</p>	<p>subventions) : faible</p> <ul style="list-style-type: none">• Inefficiences dans la gestion des ressources humaines (interférences politiques, poids des syndicats, etc.) : faible• Faiblesse des ressources (notamment équipements et énergie) au niveau local : faible
---	-------------------	--

5.3. Etape 3

QE 3.5.2 : Dans quelle mesure les produits directs ou induits de l'AB ont-ils contribué aux résultats identifiés au niveau des réalisations et de l'impact ? Dans quelle mesure les opérations d'AB en Guinée entre 2014 et 2018 ont-elles été efficaces et ont-elles générées des impacts durables ?

L'étape 3 est une étape de synthèse qui vérifie et compare les conclusions de l'étape 1 et de l'étape 2 et établit ainsi, via les politiques mises en œuvre par le GdG, des relations de causalité entre, d'une part, les intrants de l'AB et, d'autre part, la qualité et le niveau d'atteinte des résultats ciblés par l'AB. En tant qu'étape de « synthèse », l'étape 3 a été développée dans le chapitre de synthèse ci-dessus (cf. chapitre 4). On ne répète donc pas ici les contenus généraux de l'étape 3 (cf., en particulier, les conclusions générales développées dans le sous-chapitre 4.5) et l'illustration 5.

6. Conclusions et recommandations détaillées

Ce chapitre présente les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Les conclusions découlent des constats présentés sous les différentes questions d'évaluation. Les recommandations ressortent directement de ces conclusions et de considérations liées au contexte de fragilité et de transition du pays.

6.1. Conclusions

Les conclusions sont structurées de manière à refléter la logique d'intervention de l'AB, telle qu'elle a été reconstruite au début de l'étude (voir annexe 5 dans le Volume 3). Cette référence aide à mettre en exergue les effets de l'AB aux différents niveaux descendants de la logique d'intervention (impact, réalisations, produits induits, produits directs et inputs), selon les différentes composantes de l'AB (transferts de fonds, dialogue, mesures d'accompagnement).

Les conclusions générales sont présentées dans un tableau contenant le libellé de la conclusion (colonne de gauche) et la description de la conclusion (colonne centrale). La colonne de droite présente les principales sources utilisées, des références aux QE (ou à d'autres sections du rapport) et le niveau de robustesse (élevé ou moyen) de la conclusion (les conclusions avec une robustesse faible n'ont pas été retenues).

Conclusions Générales		
Niveau 5 : Impact global		
C1. L'AB peut avoir un impact fort sur la croissance économique inclusive et durable.	<p>L'AB peut jouer un rôle important sur la croissance économique inclusive et durable. L'objectif principal de l'AB est de créer une gouvernance et un climat favorable aux investissements catalyseurs (énergie, routes, ports, aéroports).</p> <p>Du PNDES et des études de diagnostic de la BM, un minimum de croissance du PIB de 6% par an et des taux d'investissement de 15% par an sont nécessaires pour produire les conditions minimales de réduction de la pauvreté et d'augmentation du bien-être des populations.</p> <p>Depuis 2016, ce scénario se concrétise et est attribuable à l'AB dans ses aspects d'amélioration de la gouvernance, de la MRFN, des réformes des finances publiques, des réformes du code et de la fiscalité minière.</p> <p>L'AB est donc un instrument nécessaire mais pas suffisant à produire des améliorations au niveau de l'impact. L'espace budgétaire et les gains d'efficacité de la gouvernance doivent être gérés au mieux par le GdG.</p> <p>Les indicateurs d'impact (L1) définis dans le cadre de résultat du PNDES sont</p>	<p><u>Sources</u> : <i>Analyse de contexte ; analyses menées sous les QE1.3.1, QE1.3.2, QE1.3.3, QE2.4.1 et QE2.5.1 ;</i></p> <p><u>Robustesse</u> : <i>Elevée</i></p>

	satisfaisants. Les indicateurs <i>World Governance Index</i> devraient être ajoutés du point de vue de l'AB.	
Niveau 4 : Réalisations et effets directement liés à l'AB		
C3. L'AB a commencé à produire une amélioration de la performance dans la GFP.	<p>Les différents piliers de la performance sont en amélioration constante depuis 2015 même si les progrès sont lents et l'ensemble reste souvent passable.</p> <p>Pour mémoire les piliers PEFA à inscrire dans le cadre de suivi des résultats de l'AB sont : la fiabilité du budget, la transparence des finances publiques, la gestion des actifs et des passifs, la stratégie budgétaire et l'établissement du budget fondé sur les politiques publiques, la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, la comptabilité et le reporting, la supervision et l'audit externe.</p> <p>Une meilleure focalisation et séquençage des réalisations ainsi qu'un niveau d'ambition plus explicite pourraient produire des notations plus satisfaisantes.</p>	<p><u>Sources :</u> <i>Analyse de contexte Rapport PEFA ; analyses menées sous les QE1.3.2 et QE2.4.1</i></p> <p><u>Robustesse :</u> <i>Elevée</i></p>
C2. L'AB est en mesure de stabiliser le cadre macroéconomique et de produire des gains d'efficacité importants en matière de MRFN	<p>La contribution financière de l'AB à la stabilité macroéconomique a été déterminante et évidente.</p> <p>La mobilisation de recettes additionnelles est un objectif prioritaire et indispensable dans la stratégie du GdG d'accroître les investissements dans l'infrastructure tout en préservant la stabilité macroéconomique et maintenir la dette à un niveau soutenable.</p> <p>Cet objectif peut être atteint par des gains d'efficacité de l'administration fiscale qui sont prévus grâce au déploiement des mesures d'accompagnement de l'UE dans le PACE II</p> <p>La MRFN est un indicateur de réalisation indispensable du cadre des résultats.</p> <p>La faiblesse critique d'un dialogue de haut niveau conduit à l'apparition d'une Mission d'Appui à la Mobilisation des Ressources Intérieures (MAMRI) qui ignore les efforts et ressources déjà disponibles en matière de MRFN dans l'AB de l'UE.</p>	<p><u>Sources :</u> <i>Analyse de contexte Rapport PEFA ; analyses menées sous les QE1.3.2 et QE2.4.1</i></p> <p><u>Robustesse :</u> <i>Elevée</i></p>
C4. La stratégie d'allocation de l'espace budgétaire peu claire et risquée	<p>L'AB aide le GdG à assurer un équilibre global dans la composition sectorielle du budget et à maintenir des niveaux d'allocations dans certains secteurs prioritaires.</p> <p>Cependant, la marge de manœuvre allouée aux dépenses discrétionnaires de subvention à l'électricité limite l'impact sur les dépenses prioritaires.</p>	<p><u>Sources :</u> <i>Revue du FEC ; analyses menées sous les QE1.3.2 et QE2.4.1</i></p> <p><u>Robustesse :</u> <i>Elevée</i></p>

	Cette stratégie peu claire et risquée n'a pas été discutée et approuvée par l'instance de dialogue de haut niveau.	
C5. L'AB est le meilleur instrument en matière de gouvernance et redevabilité	<p>Les réalisations en matière de gouvernance nécessitent surtout des mesures d'accompagnement, du dialogue pour obtenir des réalisations sur les produits induits qui nécessitent peu de transferts de fonds et beaucoup de volonté politique du GdG. L'AB est un bon instrument dans ce domaine.</p> <p>Les indicateurs de réalisations sont : les indices CPIA, l'Open Budget Index, les indicateurs PEFA du pilier Supervision et audit externe.</p> <p>Ces indicateurs signalent que l'AB aurait pu appuyer d'autres institutions ainsi que la société civile à mieux jouer leur rôle.</p>	<p><u>Sources :</u> <i>Rapport PEFA, CPIA ; analyses menées sous les QE1.3.3 et QE2.4.1</i></p> <p><u>Robustesse :</u> <i>Elevée</i></p>
C7. Les réalisations et leurs indicateurs liées à l'AB sont alignés sur les standards internationaux	<p>Les contrats d'AB financés par l'UE utilisent des indicateurs standardisés au niveau 4 des réalisations qui permettent une agrégation et comparaison des résultats atteints soit par type de contrat (CCER, CPRS et CODD), soit par région. Le CCER en Guinée n'atteint pas ce niveau minimum de reporting.</p>	<p><u>Sources :</u> <i>Rapport annuel UE sur l'exécution des AB ; analyses menées sous les QE1.3.2 et QE2.4.1</i></p> <p><u>Robustesse :</u> <i>Elevée</i></p>
C6. L'AB contribue efficacement aux réformes de finances publiques et de mise à niveau de la statistique	<p>La contribution de l'AB est importante dans le domaine des politiques de réforme des finances publiques et de la statistique.</p> <p>Des contributions tangibles de l'AB à la mise en œuvre des politiques vectorielles ? L'agrégation au niveau vectoriel de l'AB apparaît comme une utilisation plus efficace de l'AB en matière d'allocation aux agrégats du TOFE : recettes fiscales, dépenses courantes, dépenses en capital, transferts et subventions etc.</p> <p>Le ciblage de dépenses prioritaires dans un contexte de faible maîtrise de l'exécution budgétaire est inefficace.</p> <p>Appui budgétaire ou approche projet : Dans le cas spécifique de l'accès aux services de santé, les réalisations ont été obtenus par l'approche projet en dépit de l'échec de l'allocation budgétaires des ressources et des facteurs.</p>	<p><u>Sources :</u> <i>Entretiens MEF, MDB, Santé, PTF. Enquêtes démographique et de santé ; analyses. QE1.3.1, 1.3.4, 2.4.1</i></p> <p><u>Robustesse :</u> <i>Elevée</i></p>

<p>C8. La contribution au renforcement des thématiques transversales (genre, approche fondée sur les droits, société civile, environnement) est faible</p>	<p>Les cadres de performance et de réalisations ignorent les dimensions transversales des effets qu'ils suivent. Bien qu'il soit encore rare de trouver une dimension genre en matière de réformes des finances publiques, le genre, l'approche fondée sur les droits, l'environnement devraient d'avantage être pris en compte dans le domaine de la gouvernance.</p> <p>Plus généralement, les indicateurs de réalisations incorporant ces dimensions doivent être favorisés par rapport aux indicateurs qui les omettent. Ceci est fait par l'utilisation d'indicateurs (L2) reconnus internationalement.</p>	<p><u>Sources</u> : Bases de données indicateurs ODD, Human RBA référence paper ; analyses. QE 2.4.1</p> <p><u>Robustesse</u> : Moyenne</p>
<p>Niveau 3 : Les produits induits liés à l'AB</p>		
<p>C9. Les produits induits sont systématiquement en retard</p>	<p>Les produits induits qui sont la contribution du GdG à l'AB sont systématiquement en retard empêchant ainsi la concrétisation des réalisations.</p> <p>Les retards systématiques posent aussi la question de connaître le degré d'engagement politique du GdG vis-à-vis de l'AB.</p> <p>Les retards sont principalement sur les produits induits liés à la MRFN, la gouvernance et la redevabilité.</p>	
<p>C10. L'absence de dialogue sur les produits induits interroge la volonté politique du GdG de procéder avec l'AB</p>	<p>Les retards de mise-en-œuvre des produits induits dans les domaines de la GFP, de la gouvernance et de l'allocation de l'espace budgétaire aux dépenses prioritaires apparaissent plus comme un manque d'intérêt du GdG dans la modalité de l'AB qu'un simple retard.</p>	<p><u>Sources</u> : <u>Entretiens, rappels des PTF sur le respect de la conditionnalité ; analyses. 1.3.1, 1.3.4, 2.4.1</u></p> <p><u>Robustesse</u> : Elevée</p>
<p>Niveau 2 : Les produits directs liés à l'AB</p>		
<p>C11. La contribution des fonds de l'AB est significative mais ne durera qu'un temps limité</p>	<p>La contribution des fonds de l'AB à la stabilité macroéconomique et au maintien de niveaux importants d'allocations dans le vecteur investissement est attestée et est soulignée dans d'autres conclusions.</p> <p>L'interaction prêts-dons de l'AB et sa neutralité sur le profil de la dette impliquent que l'AB peut donner un coup de fouet important à une stratégie mais que tôt ou tard le GdG aura à servir la dette par des investissements rentables. .</p> <p>De plus, les changements d'orientations au niveau des sièges des PTF, ainsi que l'évolution du contexte politique et la dilution</p>	

	<p>du dialogue (voir C6) font que les PTF pourraient mettre en doute la valeur ajoutée de l'AB et pourraient globalement changer d'approche en réduisant les montants.</p> <p>Le GdG continue de considérer l'AB comme la modalité privilégiée.</p>	
<p>C12. Le dialogue de l'AB est critiquement faible et fragmenté dans le contexte du PNDES</p>	<p>Le dialogue de l'AB entre les PTF et le GdG est faible et les instances de concertation du PNDES ne fonctionnent pas.</p> <p>En principe, l'AB permet aux PTF de discuter avec le GdG au plus haut niveau et en profondeur des choix des politiques et des performances et résultats à moyen terme. Ce dialogue définit leur cadre de partenariat avec le gouvernement mais aussi informe très largement les décisions de décaissement.</p> <p>Ce lien n'a jamais décollé et cela réduit la valeur ajoutée de l'AB. Au niveau du MEF, les contacts avec les PTF de l'AB sont passés d'un organisme impliqué directement dans la programmation macroéconomique et dans le suivi des politiques à un organisme chargé de la coordination des aides-projet. Le dialogue est par ailleurs devenu fragmenté et s'est principalement concentré sur des aspects techniques. Quand il faut aborder des thématiques importantes comme la gouvernance, ceci ne peut se faire qu'au plus haut niveau (dialogue politique)</p>	
<p>C13. Les conséquences de la faiblesse du dialogue</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de dialogue UE-GdG ; • Pas de tableau de bord de suivi de l'AB en place ; • Peu de volonté politique sur la livraison des produits induits ; • Peu de volonté sur la formulation des politiques ; • Une volonté de la part du GdG de diviser les PTF en AB ; • Rupture des conditions d'éligibilité en matière de dialogue et de responsabilités de l'Ordonnateur pertinent. 	
<p>C14. Les mesures d'accompagnement sont nombreuses et globalement de bonne qualité, mais leur priorisation reste faible.</p>	<p>Dans la GFP, les statistiques et les réformes de l'administration fiscale, les mesures d'accompagnement sont de bonne qualité mais l'efficacité pourrait être supérieure en adoptant une gestion axée sur des réalisations qui ont été hiérarchisées pour la satisfaction à la fois des PTF et du GdG.</p> <p>La programmation du PREFIP révisé va dans cette direction mais il manque encore des cibles et des valeurs de base aux piliers PEFA.</p>	
<p>C15. L'analyse des</p>	<p>Les trois analyses des risques de l'UE, le FMI</p>	

<p>risques est totalement inexploitée</p>	<p>et la BM sont des contributions importantes pour gérer la mise en œuvre de l'AB.</p> <p>Le diagnostic constamment tenu à jour de ces analyses est totalement inexploité par le dialogue entre les PTF et le GdG alors qu'il pourrait avoir un impact important sur la mise en œuvre.</p> <p>Les indicateurs de l'analyse des risques appellent à la convocation urgente d'une consultation visant à résoudre les manquements en matière d'éligibilité.</p>	
<p>Niveau 1 : Les modalités de l'AB</p>		
<p>C16. Le CCER doit concentrer son attention sur l'objectif qui lui a été assigné et éviter la dispersion</p>	<p>Le constat et les phases de sortie de la fragilité indiquent que le CCER doit concentrer sa puissance de feu sur une sortie de la phase de reconstruction vers la phase de transformation pour toutes les dimensions de la fragilité.</p> <p>Les directives pour le CCER sont faites pour tous les pays et tous les stades de développement. Ce qui est nécessaire en Guinée est d'éliminer les faiblesses le plus rapidement pendant que l'espace budgétaire reste favorable (faiblesse économique dans le tableau 1)</p>	
<p>C17. Le CCER doit être simple, efficace et congru avec les ressources mises à disposition</p>	<p>Ces exemples illustrent le dilemme du GdG :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est plus simple d'ignorer la conditionnalité du CCER dans le secteur de la santé et perdre 1.25 M € quand la France ou l'UE vont de toutes manières faire un transfert inconditionnel et sans vérification de 5 M € et plus. • Les préconditions de la BM valent 40 M USD alors que les pénalités totales de l'UE ne dépassent pas 10 M €. • Conclusion : Le FMI concentre ses ressources et son attention sur la stabilisation du cadre macroéconomique. La BM se concentre sur le secteur réel et la croissance inclusive et durable. L'UE doit concentrer son attention sur la gouvernance et le climat des affaires. 	
<p>C18. Minimiser l'utilisation des tranches variables</p>	<p>La tranche variable est un mécanisme sophistiqué d'ajustement de la conditionnalité à la marge. Elle est utile pour peaufiner un appui budgétaire sectoriel dans une économie déjà plus développée et plus riche.</p> <p>En Guinée, la priorité est la transition la plus rapide vers une meilleure résilience. Ceci implique une conditionnalité relativement brutale qui assure la sortie de crise et de reconstruction, que les réformes sont</p>	

	irréversibles,	
C19. Les chaînes des résultats et les logframes sont à revoir	Dans la version française des Directives sur l'Appui Budgétaire, les définitions et concepts de la chaîne de résultats sont erronées par rapport à la version anglaise du document qui fait foi. L'illustration 2 est conforme aux directives OCDE-CAD.	

6.2. Recommandations pour la continuation de l'appui budgétaire

Les recommandations, qui émergent des conclusions et prennent en compte les dynamiques actuelles du contexte politique et social de la Guinée, sont structurées en deux groupes : i) des recommandations pour une meilleure utilisation de la modalité de l'AB, de ses variantes et/ou de modalités alternatives ; ii) des recommandations pour un meilleur ciblage thématique des opérations d'AB.

Les recommandations sont présentées par un tableau contenant, dans la colonne de gauche, un libellé qui résume la recommandation et, dans la colonne centrale, la recommandation détaillée. Pour chaque recommandation, le tableau présente, dans la colonne de droite, la référence aux conclusions qui sont à la source de cette recommandation ainsi que les partenaires principaux auxquels la recommandation est adressée.

Pour une utilisation optimale de l'appui budgétaire		
1. Vérification approfondie, préalable et réitérée de la détermination politique du GdG et des capacités de l'administration à poursuivre les objectifs et les cibles convenus.	<p>Convoquer une consultation de haut niveau en vue d'une suspension des paiements de l'AB pour infraction aux conditions d'éligibilité sur le dialogue ainsi que sur le rôle et la responsabilité de l'ordonnateur pertinent pour les AB.</p> <p>L'UE signifie le FMI et la BM de son action.</p> <p>Base légale : Article 24 des conditions générales de l'AB :</p> <p><i>Article 24 – Consultation entre le bénéficiaire et la Commission</i></p> <p>24.1 <i>Le bénéficiaire et la Commission se consultent avant d'engager toute procédure relative à la mise en œuvre ou à l'interprétation de la présente convention de financement conformément à l'article 29 des présentes conditions générales.</i></p> <p>24.2 <i>Lorsque la Commission a connaissance de problèmes dans le déroulement des procédures relatives à la gestion de la présente convention de financement, elle noue tous les contacts nécessaires avec le bénéficiaire pour remédier à la situation et prendre toutes les mesures nécessaires.</i></p> <p>24.3 <i>La consultation peut conduire à la modification, à la suspension ou à la résiliation de la présente convention de financement.</i></p> <p>24.4 <i>La Commission informe régulièrement le bénéficiaire de la mise en œuvre des activités décrites à l'annexe I qui ne révèle pas de la première partie des présentes conditions générales.</i></p> <p>Article 11 des conditions générales de l'AB ;</p> <p><i>Deuxième partie : dispositions applicables à l'appui budgétaire</i></p> <p><i>Article 11 – Dialogue sur les actions à mener</i></p> <p><i>Le bénéficiaire et l'UE s'engagent à un dialogue constructif régulier au niveau approprié sur la mise en œuvre de la présente convention de financement.</i></p> <p><i>Lorsque le bénéficiaire est un Etat ACP et que cette action est financée par le FED conformément à l'article 1.1 des conditions</i></p>	<p>C9, C10</p> <p>Destinataires GdG</p>

	<p>particulières, ce dialogue peut s'inscrire dans le cadre du dialogue politique plus large prévu à l'article 8 de l'accord de partenariat ACP-CE.</p> <p>Article 35 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou révisé https://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_fr.pdf page 173.</p>	
2. Volonté d'instaurer un dialogue de haut niveau spécifique à l'AB	<p>Etablir la volonté du GdG d'instaurer immédiatement un dialogue de haut niveau spécifique à l'AB afin d'éviter l'infraction à l'éligibilité de l'UE.</p> <p>Ce cheminement se démarque du développement du DISE sans attendre.</p>	<i>C13 Destinataires : GdG.</i>
3. Etablir le secrétariat du dialogue sur les AB	<p>Charger la CTSP de l'organisation et du secrétariat du dialogue sur les AB et de l'assemblage des instruments nécessaires à informer ce dialogue (annexe 7 du Volume 3), après l'avoir renforcée humainement et financièrement et l'avoir repositionnée institutionnellement en adéquation avec ses responsabilités.</p> <p>La composition du cadre de suivi et d'évaluation de l'AB est la suivante (fichier Excel) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Matrice des bailleurs de fonds ; - Matrice de l'APD ; - Tableau de l'ABG défini sur la base DAC-OCDE 51010 ; - Les analyses des risques UE, FMI, BM ; - Le FINEX ; - Les TOFE FMI-MDB ; - Le tableau des conditionnalités conjointes UE, FMI et BM ; - Les cadres de résultats du PNDES par pilier. 	<i>C8, C9 Destinataires : GdG.</i>
4. Alignement avec les politiques internationales concernant les Etats fragiles	<p>La Guinée a tout intérêt à rester en conformité sur l'AB dans son ensemble. Se mettre en défaut avec un des trois PTF entraîne la suspension de l'ensemble de l'AB. Il n'y a pas de PTF majeur ou mineur dans le groupe UE, FMI et BM. Ils doivent être perçus et adressés conjointement. Les analyses des risques enregistrent immédiatement les difficultés dans le dialogue.</p>	<i>C15 Destinataires : GdG</i>
5. Visibilité de l'engagement en matière d'AB	<p>Le GdG doit s'engager sur des cibles concrètes et des responsabilités à produire des réalisations et du changement (niveau 4) capables d'infléchir le destin du pays.</p> <p>Ceci implique que les produits induits soient mis en place sans retard.</p>	<i>C2, C3, C4, C5, C7 Destinataires : GdG</i>
6. Construire et utiliser un cadre de suivi et d'évaluation de l'AB	<p>Construire l'appareil statistique de suivi des AB et probablement du PNDES à la CTSP sous forme électronique et en temps réel.</p>	<i>C8, C9 Destinataires : GdG</i>
7. Communiquer avec la société civile, le Parlement et le secteur privé.	<p>Comme pour le budget citoyen ou le Débat d'Orientation Budgétaire, le processus de dialogue de l'AB doit informer la société civile, le secteur privé et le Parlement des déroulements dans ce domaine.</p>	<i>C8 Destinataires : GdG</i>

Pour un meilleur ciblage thématique		
8. La recherche de complémentarité entre les différentes modalités d'AB doit se baser sur une analyse du contexte de fragilité et des risques liée à l'engagement politique du GdG.	<p>Une analyse approfondie de l'état de fragilité est nécessaire pour apprécier l'engagement du GdG et décider ensuite du recours à l'AB et des modalités spécifiques de leur complémentarité et des niveaux de ciblage à retenir. Ceci est l'objet du dialogue de haut niveau qui fait défaut.</p> <p>L'AB requiert un niveau de partage, de confiance et de dialogue très avancé entre le GdG et les PTF. C'est aussi la modalité la plus adaptée pour soutenir les efforts globaux de réforme si la volonté politique, les stratégies et les capacités sont présentes.</p>	<p>C16, C17</p> <p><i>Destinataires : GdG, UE, FMI, BM</i></p>
9. La complémentarité implique l'allocation la plus efficace des instruments aux objectifs à atteindre.	<p>La complémentarité entre les instruments offerts par l'UE, le FMI, la Banque mondiale et autres PTF participant à l'AB doit assigner les modalités et les montants les plus efficaces aux objectifs à atteindre.</p>	
10. Les tranches variables du CCER doivent renforcer l'objectif principal	<p>L'utilisation du CCER dans les états fragiles doit éviter la dispersion de l'efficacité de la modalité. Les tranches variables doivent renforcer l'objectif assigné à l'UE par le CGAB.</p> <p>Autre indication de formulation pour le CCER : plus la fragilité est importante, plus les tranches fixes sont importantes.</p>	<p>C18</p> <p><i>Destinataires ; UE</i></p>
11. Aligner la version française des Directives sur l'AB sur les définitions du CAD-OCDE en français	<p>L'illustration 2 et les sources citées sont la traduction correcte et officielle en français des définitions de la chaîne des résultats.</p> <p>Résultat = Produit direct + Produit induits + Réalisations + Impact</p> <p>L'anglais « outcome » se traduit par « réalisation » en français.</p> <p>Les effets sont composés des effets directs : les réalisations et les effets indirects : l'impact.</p>	<p><i>Contexte et méthodologie</i></p> <p><i>Destinataires</i></p> <p><i>UE DEVCO</i></p>
12. Les chaînes des résultats et les logframes sont rarement à jour	<p>Revoir les chaînes des résultats, les indicateurs et les logframes. Contrairement aux directives, ces instruments sont souvent datés. Un rappel du PRAG : ce sont les logframes qui font foi et pas les descriptions de la logique d'intervention dans le texte du document d'action.</p>	<p>C19</p> <p><i>Destinataires : UE</i></p>